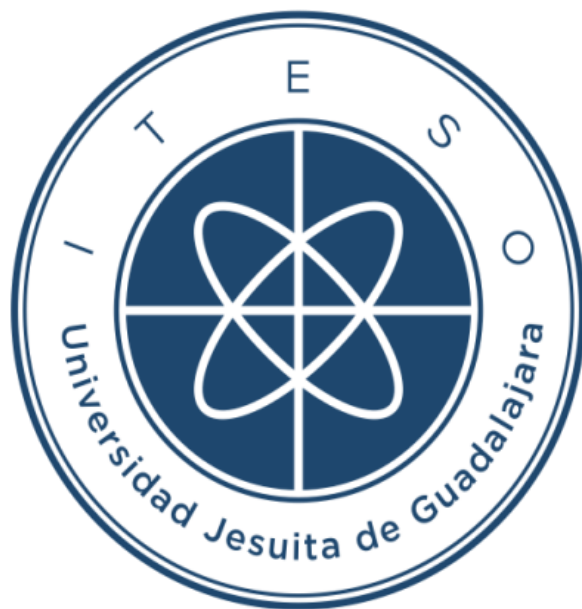


INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
Maestría en Política y Gestión Pública



De las políticas públicas a las políticas castrenses en la erradicación de cultivos ilícitos en México, 1994-2015.

**Estudio de caso para obtener el título de
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

**Presenta: Lic. Enrique Gudiño Chong
Asesora: Dra. Azul A. Aguiar Aguilar**

Tlaquepaque, Jalisco, junio de 2016

Índice

Resumen	5
Introducción	7
1. Contexto e importancia del problema	9
1.1 Historia de la erradicación de cultivos ilícitos en México	23
1.2 La Procuraduría General de la República. Erradicación y aseguramientos	25
1.3 La Secretaría de la Defensa Nacional. Erradicación y aseguramientos	52
2. Apartado teórico-metodológico	61
2.1 Convenciones internacionales en materia de drogas	69
2.2 Tipos de políticas públicas de control de drogas	76
2.3 Políticas de drogas en distintos países	82
2.4 Modelos de trabajo para la erradicación de cultivos ilícitos	94
3. Recomendaciones de política pública en materia de drogas	96
Conclusión	104
Bibliografía	106
Anexos	114

Resumen

Esta investigación analiza la política pública prohibicionista en materia de drogas que se ha implementado en México durante los últimos veintiún años, en el marco de las Convenciones Internacionales que ha firmado este país. Se comparan las características de las políticas adoptadas entre 1994 y 2006, con aquéllas impulsadas a partir de 2006 hasta la fecha. Se exponen los hallazgos obtenidos al hacer dichas comparaciones y se analizan a la luz de las Convenciones Internacionales vigentes en la materia, así como con las prácticas de otros países en este rubro. Por último, se plantea por qué es importante adoptar en México un modelo tendiente hacia la despenalización y la regulación, específicamente de la marihuana y la amapola.

Introducción

Este trabajo de investigación se enmarca en la práctica profesional que desde hace veintinueve años realizo en la Procuraduría General de la República (PGR). Que a la desaparición de la Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos y la modificación del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, por decreto del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa el 20 de agosto de 2008, me llevaron a cuestionarme: ¿qué pasa con la política pública prohibicionista de control de drogas vigente en México desde 1994? ¿Qué diferencias hay entre una política castrense y una política pública para la erradicación de los cultivos ilícitos en México? A través de las asignaturas Comunicación Política, Ciencia Política, y Políticas Públicas, cursadas durante la Maestría, fui constatando que en este caso existieron inconsistencias de peso que llevaron a tomar esas decisiones.

Así, este trabajo inicia con una exposición de la política pública de control de drogas existente en México, las formas de trabajo y la labor realizada por las instituciones encargadas de la erradicación de cultivos ilícitos y el aseguramiento de drogas, la forma en que han evolucionado durante las tres últimas administraciones federales y los tres años que van de la encabezada por Enrique Peña Nieto, la producción, los aseguramientos, la prevalencia en las adicciones y las tendencias del consumo, así como las inconsistencias prácticas y legales en las que se ha fundamentado la realización de estas acciones.

En el apartado teórico metodológico expongo las convenciones internacionales en materia de drogas y los compromisos asumidos por el país, la creación de políticas públicas para el cumplimiento de éstos en México y en otros países, así como los modelos de trabajo en los que se traducen estas políticas.

Tomando en cuenta el desarrollo de la historia de la política pública prohibicionista y su evolución en México, a la luz de los compromisos asumidos a nivel internacional, y las políticas que se siguen en materia de drogas en otros países, me centro en proponer una

nueva forma de política pública que contenga las alternativas para una regulación efectiva que brinde oportunidades con base en los avances que se vayan obteniendo en la implementación para que la sociedad decida libremente con cimientos firmes de una conciencia mejor informada sobre los posibles daños en la salud y sus efectos colaterales, derivados del uso de estas sustancias dentro del entorno familiar y social.

Por lo anterior, promuevo una recomposición total de las fuerzas del orden que dé certidumbre a la regulación propuesta que lleve tanto a la creación de una política de salud acorde para la prevención y rehabilitación, como a la generación de empresas y fuentes de trabajo debidamente registrados por medio de una política fiscal acorde con estas políticas.

1. Contexto e importancia del problema

México realiza una política pública del tipo prohibicionista en materia de drogas desde 1912, dado el compromiso del país derivado de las convenciones internacionales firmadas: desde la primera en Viena (Opio, 1912) hasta la vigente de Viena en 1989 (ONU C. d., 1989).

Si consideramos que una de las partes más importantes en la teoría de políticas públicas es la definición y la construcción de los problemas sociales (Flamand, 2014), y que las drogas es uno de los problemas sociales más acuciantes en la actualidad —por lo que resulta primordial su resolución a nivel internacional, de acuerdo con las convenciones signadas—, su aplicación adquiere suma importancia por la intervención gubernamental que demanda proporcionar una solución eficaz.

Dado que el país cuenta con una tierra fértil para la producción de cultivos de estupefacientes como la marihuana y la amapola, nace su prohibición por la preocupación de “la salud física y moral de la humanidad” (ONU, 1988). Los métodos que utiliza el Estado para el control de drogas, como parte de una política pública prohibicionista, son la erradicación y los aseguramientos de drogas. Así, éstos adquieren valor en la medida de su efectividad, es decir, del cumplimiento de los objetivos/resultados para los que fueron creados. Lógicamente, esta efectividad (Lam Díaz y Hernández Ramírez, 2008) se hace evidente al constatar la existencia o no de ciertas cantidades de estos productos ilegales en el mercado a nivel nacional.

De acuerdo con Aguilar Villanueva, una política pública se define como la determinación de la autoridad legítima desde su ámbito de jurisdicción normativo, de acuerdo con procesos establecidos, que relaciona a la sociedad y mediante leyes, sentencias o actos administrativos (Aguilar Villanueva, 1992, págs. 22-27). Por su parte,

Merino la define como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público (Merino, 2013).

Entonces, ¿qué es lo público? Nora Rabotnikof, en su libro *El espacio público en la teoría política contemporánea*, lo define bajo tres diferentes percepciones: en primer lugar, lo que es de interés o de utilidad común a todos, en contraposición a lo privado (interés individual); en seguida, lo manifiesto y ostensible, en contraposición a lo secreto, oculto, y por último, lo que es de uso común, accesible para todos, en contraposición a lo cerrado o excluyente (Rabotnikof, 2005). Así, en síntesis, una política pública se define como el conjunto de planes o estrategias político-sociales propuestas por el Estado que tienen como fin público propiciar el bienestar común. Estas políticas son analizadas por la ciencia política a partir del estudio de su elaboración, lo que permite replantearse aquellos elementos que durante mucho tiempo fueron despreciados en los sistemas políticos para formular una política pública bien definida. Según Charles Lindblom, las dos cuestiones sobresalientes de una política gubernamental son: “su eficacia (solucionar problemas sociales) y el grado de control popular de las mismas” (1991: 10).

El objetivo de esta investigación es el diagnóstico de la política pública prohibicionista a la que México se comprometió desde las convenciones internacionales, que hasta la actualidad, al encontrarse vigente el signado de 1989, fue formalizada en el país por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari mediante la publicación del decreto a la creación del Plan Nacional para el Control de Drogas (PNCD) (Salinas de Gortari, 1992). Este Plan fue aplicado en continuidad por las siguientes administraciones gubernamentales, pero la política pública, en su evolución, fue convertida en castrense desde 2006, durante la administración del ex presidente Felipe Calderón. Es pertinente en el contexto del presente análisis dar cuenta de esta evolución en los últimos veintiún años, referenciando la prevención, la prevalencia y el consumo de las adicciones como algunas de las consecuencias, en vistas de proponer alternativas como la reducción de daños, la medicación y la despenalización.

Ahora bien, la efectividad del método —“entendida como la relación objetivos/resultados bajo condiciones reales” (Lam Díaz y Hernández Ramírez, 2008: 1) —

para la erradicación de cultivos ilícitos y el aseguramiento de drogas depende de la inexistencia de éstas en las calles. Esto evidencia la importancia de prevenir la cosecha de drogas (amapola y marihuana), desaparecer los plantíos, controlar la siembra y realizar el aseguramiento de lo cosechado. Por ello, una evaluación de los resultados obtenidos durante la historia reciente de México es pertinente desde una perspectiva global, a fin de revisar y mejorar la forma en la que actualmente se controla en nuestro país.

El modelo de política pública prohibicionista existente se diagnostica, en este trabajo, a partir del bienestar social definido por el psicólogo Isaac Prilleltensky (2006) como modelo de bienestar (MB) para dar cuenta de las necesidades sociales, los valores, y las estrategias para conseguirlo. Este bienestar se entiende como el estado positivo o producido por la satisfacción de las necesidades y las aspiraciones personales o sociales. De acuerdo con Paul Krugman (1980), premio Nobel de Economía 2008, la menor productividad de un sector y su dificultad para mejorarla es el principal factor de estancamiento de los niveles de vida en muchos países; por el contrario, cuando se habla de drogas, los mejores niveles de vida para la población se logran con una menor cantidad de drogas producidas.

La modificación en la estructura operativa para erradicar la siembra, producción y cosecha de estas plantas, así como de la ley en la que se amparaba la realización de estas acciones dentro del reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, se materializó el 20 de agosto de 2008 (Calderón Hinojosa, 2008a), mediante la publicación del Decreto en el *Diario Oficial* por Felipe Calderón. Sin embargo, desde el inicio de su mandato (diciembre de 2006) había girado instrucciones para que mediante un convenio de colaboración la PGR le entregara a la SEDENA todo el equipo asignado para la realización de estas tareas. Este convenio se firmó desde el 28 de febrero de 2007 (SEDENA, 2012) y concentró todos los insumos materiales con los que contaba la PGR, en una institución castrense, cuestión que se confirma mediante el informe de la SEDENA y el Boletín Oficial de la Cámara de Diputados publicado el 10 de enero de 2008, como lo menciona Carvente Contreras, en donde se habla de la determinación tomada desde diciembre de 2006, “argumentando que la Fuerza Aérea Mexicana contaba con mayores elementos de información y recursos para realizar esa función” (Carvente Contreras, 2014: pág. 294).

Este cambio en las políticas públicas a partir de 2006 produjo inconvenientes técnicos en la forma de realizar la erradicación de cultivos ilícitos por parte del personal de la SEDENA (Carvente Contreras, 2014) así como otras dificultades, pero sería muy difícil profundizar sobre ello en el presente trabajo.

La institución militar o castrense tiene desde entonces la obligación de mantener en secrecía sus operaciones de erradicación, pero además son los responsables de la seguridad nacional, de atender desastres mediante el Plan DN-III (“desastres naturales”), de apoyar labores de seguridad preventiva cuya responsabilidad es de la policía, de aplicar la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, y de la reforestación y el control de incendios. Ésta es una de las variables, entre tantas, que ha obstaculizado el buen desarrollo y la efectividad de los programas gubernamentales asignados al ejército para inhibir la producción de estupefacientes.

Al no permitir más la intervención de una institución pública, la política se convirtió en castrense y se dejaron de producir los resultados que se habían venido obteniendo con anterioridad. De esta manera, este cambio en las políticas públicas hizo que aumentara tanto el número y el tipo de drogas disponibles como las cantidades que eran incautadas en las calles y carreteras del país. Los objetivos preventivos que se perseguían en los sexenios anteriores dejaron de cumplirse a partir de 2006 y devinieron en un aumento de la producción. De acuerdo con José Zacarías Mayorga Sánchez y Clemencia Martínez Aldana (2008: pág. 73), en continuidad con los planteamientos del economista Paul Krugman, quien propone el concepto “economías de escala”, a mayores volúmenes de producción, menores costos, lo que facilita la oferta de productos y beneficia a los consumidores. A su vez, la especialización y producción a gran escala, con bajos costos y oferta diversificada (según Krugman), produce una “nueva geografía económica”. Por ende, esta estrategia gubernamental justifica la existencia de producción de drogas a gran escala. El modelo de Krugman presupone que los agricultores se pueden movilizar de una región a otra, dependiendo del bienestar que obtengan por el sueldo que obtengan o por la diversidad de beneficios que puedan recibir (Krugman, 1980).

Lo anterior evidencia la existencia de una política no pública, sino castrense de erradicación de cultivos ilícitos fracasada, como se reafirma con lo manifestado por

Carvente Contreras: “la disminución en la destrucción de plantas trajo consigo que México se posicionara como el segundo productor mundial de amapola” (2014: 318). Como lo expresaron en el libro *El narco: la guerra fallida* (2009), Jorge G. Castañeda y Rubén Aguilar V., pocos temas y turbulencias han resultado tan recurrentes en la historia reciente de México como la producción y el tránsito de drogas desde y por el territorio nacional.

Derivado de lo anterior, es importante analizar el tema de estudio al mismo tiempo que las convenciones internacionales vigentes, por el compromiso que existe de tener una política pública prohibicionista que limite las actividades de fabricación, distribución, erradicación, decomisos o aseguramientos etc., dado que al derivar en castrenses no parece haber dado los resultados esperados.

Una política pública, como ya se explicó, consta del conjunto de estrategias realizadas por las instituciones gubernamentales que intervienen en el tejido social, a efecto de alcanzar una mejoría en el bienestar social. Lo que se busca en este trabajo es evidenciar que una política pública, en primer lugar, no debe perder su sentido público, se debe realizar de forma conjunta con otras instituciones y servir de base para realizar ajustes que devengan en una mejora substancial de la vida colectiva. De manera específica, con relación a la producción de cultivos ilícitos, la política pública, en lugar de inhibir el trabajo de los campesinos, debería ofrecerles alternativas para la siembra de otros productos que les brinden salidas al círculo de la pobreza que los orilla a sembrar enervantes.

La producción en la siembra de cultivos ilícitos en México ha venido en aumento durante la última década, como dan cuenta diversos reportes como el de la Oficina del Departamento de Estado de Estados Unidos. El reporte anual *2014 International Narcotics Control Strategy 2014* (US Department of State, 2014: 235) expone que México es el mayor productor de heroína, marihuana y metanfetaminas destinadas a Estados Unidos. Aunado a ello, los medios de comunicación manifiestan: “Disminuyó en 75% el combate a cultivos de amapola y mariguana” (Castillo García, 2006). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) estima que, en 2012, alrededor de 12,000 hectáreas de suelo mexicano fueron ocupadas para la siembra de adormidera cuando apenas una década atrás la superficie cultivada habría sido de 4,400 hectáreas (Padgett, 2015).

La producción de marihuana y amapola en el país ha venido en aumento, por lo que conviene preguntarse: ¿qué nos ayuda a explicar este incremento?

El aumento de la producción en la siembra de “las drogas en sus diferentes manifestaciones han invadido nuestro entorno. Se trata de un fenómeno de múltiples facetas que incluye las etapas de producción, tráfico, distribución, consumo y dependencia; que afectan a todos los grupos de la población y tienen implicaciones importantes para la salud pública de la nación” (Medina-Mora, Natera, Real y Villatoro, 2013). Así pues, es de suma importancia la regulación de la siembra de drogas ilícitas. A la luz de una lógica simple, se puede decir que a una menor producción, menor será la cantidad de producto y, por lo tanto, su distribución en el país y sus consecuencias.

Ahora bien, la regulación se entiende como el establecimiento de jerarquías de distintas órdenes que permitan implementar límites de acción al gobernado por medio de reglas y agencias que anticipen contingencias que se plasmen en la ley (Durán Padilla, 2010: 22–31); además, “partiendo de la idea de que una actividad regulada puede ser controlada mediante mecanismos claros que permitan saber cuál es el tamaño y el alcance real de dicha actividad, quiénes son las personas u organizaciones que participan en ella” (Mathieu y Niño Guarnizo, 2013).

El aumento de cultivos de drogas ilícitas funda uno de los intereses principales de esta investigación, a fin de rendirle cuenta a la sociedad en su conjunto de la situación que guarda con relación a la política pública en torno a su control, desde la perspectiva de prevención por parte de los encargados y obligados a dicha labor.

De acuerdo con el contexto mencionado, en seguida se visualizarán los tipos de políticas públicas existentes de control de drogas: la prohibicionista, la reducción de daños, la medicación y despenalización, el marco jurídico de la erradicación, su eficiencia, la forma de ejecutarla, los resultados obtenidos, a más de dar cuenta de si la variación en la forma de erradicación ha hecho variar el número de cultivos erradicados y, los aseguramientos de drogas, si han sido cubiertos los compromisos internacionales y, de forma indirecta, los indicadores en el contexto del análisis sobre la prevalencia y el consumo de drogas en el país.

Como mencioné al inicio, en 2006 el ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa (Carvente Contreras, 2014: 271) desapareció el PNCD y modificó la estructura del organigrama de la PGR, de donde surgen varias preguntas: ¿este cambio en la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos ha dado los resultados esperados? ¿Por qué no ha sido efectiva la política prohibicionista? ¿Qué se perdió al dejar la política pública y adoptar una política castrense?

La modificación de la estructura y su conversión en castrense, con la única intervención de la SEDENA, hace que pierda su sentido de política pública ante la falta de intervención de una institución, y reafirma su sentido castrense de *guerra* sin que exista una razón que lo justifique. Al no encontrar una justificación factible, Aguilar y Castañeda expresan lo siguiente: “Pero a partir del 11 de diciembre del año 2006 las cosas cambiaron. El recién entronizado gobierno de Felipe Calderón decidió lanzar un ataque frontal contra el narcotráfico, en todo el territorio, con toda la fuerza a su alcance, todo el tiempo”. Y añaden:

No obstante, jamás un sexenio le había apostado a una meta y abierto tantos frentes simultáneos como Calderón respecto del narcotráfico [...] la razón primordial de la declaración de guerra del 11 de diciembre de 2006 fue política: lograr la legitimación supuestamente perdida en las urnas y los plantones, a través de la guerra en los plantíos, las calles y las carreteras, ahora pobladas por mexicanos uniformados” (Aguilar V. y Castañeda, 2009: 11).

Así, además de la entrega a la SEDENA del equipo, presupuesto y materiales para la erradicación de drogas, en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) se inició la llamada “Guerra contra las drogas” (Ibarra, 2011). Sin embargo, inexplicablemente, en ese momento no se contemplaba ningún programa específico para la erradicación de cultivos ilícitos.

La decisión del Estado de cambiar la forma y la estructura de los encargados de llevarla a cabo nos brinda una pauta para la investigación, porque el antes y el después de esa decisión nos ayudan a entender uno de los problemas más acuciantes de nuestras

políticas públicas contra las drogas: el aumento en la existencia de drogas en las calles y en la siembra de cultivos ilícitos en el territorio nacional.

Con la suscripción de este convenio o transferencia de bienes para la entrega total de la PGR a la SEDENA, se violentaron la Ley Orgánica y el Reglamento Interno de la PGR vigentes en aquel entonces, ya que la modificación al Reglamento fue autorizada hasta el 20 de agosto de 2008 por el Congreso, mediante el *Diario Oficial de la Federación* (Calderón Hinojosa, 2008a).

Si el convenio con la PGR para la transferencia de bienes fue firmado el 28 de febrero de 2007, como lo expresa el informe de la SEDENA (2012), esto significa que por el transcurso de dieciocho meses las labores que tenía encomendadas la extinta Dirección General de Erradicación fueron realizadas por otra institución fuera del marco de la Ley, con lo que se violentó lo estipulado en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002), ya que el presidente, al ocupar un cargo de elección popular, estaba obligado a vigilar el estricto cumplimiento de la Ley hasta que la Cámara de Diputados autorizara su modificación.

Con la entrega en ese momento desaparece lo público de la política y nace lo castrense, con lo que se empodera la SEDENA y adquiere la responsabilidad conducente a nivel nacional de efectuar la erradicación de cultivos ilícitos. Es importante aclarar que a la fecha de la presente investigación no se ha podido localizar la exposición de motivos que presentó el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa a la Cámara de Diputados para solicitar la modificación del Reglamento, que incluyó la desaparición de la Dirección General de Erradicación de la PGR, por lo que se presentó una solicitud de información por medio del portal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), que cuenta con una oficina virtual por internet en la Cámara de Diputados, con el número de folio 493.

La responsabilidad derivada de la no aplicación del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR es motivo de una investigación judicial, asunto que va más allá del marco del presente trabajo.

El investigador Arturo Anguiano lo manifiesta de esta manera: “El gobierno conservador, con la coartada de la guerra contra el crimen organizado, impulsó la

intervención cotidiana, la presencia masiva y generalizada de las fuerzas armadas en labores que rebasan y contradicen las disposiciones de la constitución” (2014: 299).

A fin de llevar a cabo la labor de erradicación de cultivos ilícitos en el territorio nacional, la SEDENA quedó robustecida con la publicación del Programa Sectorial de Defensa Nacional (SEDENA, 2012: 31), en donde se establece como estrategia, bajo su objetivo 4: “Mejorar los esquemas de operación en el combate integral al narcotráfico, para hacer más eficientes las actividades que se realizan en las vertientes de erradicación, interceptación y lucha contra la delincuencia organizada”, lo que le da fuerza a la realización de operaciones de erradicación por parte de esta institución y confirma nuevamente lo castrense en esta labor, con metas altas fijadas en sus estatutos.

Mientras tanto, en la PGR se confirma la modificación de su estructura con la desaparición de la Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos (Calderón Hinojosa, 2008a), tras lo cual desaparece también la Dirección General de Interceptación, el 23 de julio de 2012, con la publicación del nuevo Reglamento y de la Ley Orgánica de la PGR (Calderón Hinojosa, 2012a).

Recapitulando, desde su llegada a la administración, en diciembre de 2006, Felipe Calderón Hinojosa desapareció un programa integral antinarco, giró instrucciones a la PGR para la entrega al ejército de todos los insumos para la erradicación y posteriormente, el 31 de mayo de 2007, el Congreso de la Unión autorizó el PND 2007–2012, documento en donde, bajo el objetivo 8.1, se expone:

El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado (Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, 2007),.

En particular, desapareció de la PGR el PNCD, que incluía el Programa Nacional de Erradicación y, como lo menciona el PND, apoyaba la labor de las fuerzas armadas para la

seguridad interior; el mismo destino tuvo la intercepción de cargamentos de drogas por vía aérea, terrestre y marítima.

Con esto, se dejaron de efectuar las funciones por una institución pública (PGR) de prevención y control para seguir el objetivo de un programa que manifiesta apoyar las políticas en materia de seguridad interior (SEDENA, 2012).

Al entregar todo el equipo y funciones a la SEDENA tuvo lugar el empoderamiento del control nacional, gracias a los “recursos y facultades que [antes] pertenecían a la PGR” (Aguilar V. y Castañeda, 2009), lo que dejó en manos del ejército una actividad especializada y técnica que durante más de veinticinco años había sido realizada por personal capacitado que, con el paso del tiempo, había ido mejorando las técnicas de trabajo. Sin embargo, esta cuestión no se contempló en ningún apartado del objetivo 4 del Programa de la SEDENA.

De esta manera, se puede afirmar que la praxis de erradicación estuvo en ese momento por perderse, de la misma manera que se perdió la política pública al convertirse en castrense, bajo la justificación de la “Guerra contra las drogas”, muchas veces manifestada por el ex presidente Felipe Calderón.

Al tratarse de la búsqueda de un fin social, pero ser desarrollada por la vía castrense sin la intervención de una institución pública, se pierde el sentido público. De acuerdo con Rafael Rivera Ortiz, el modelo prohibicionista nace de forma paralela al surgimiento de la modernidad y del capitalismo, con los principios de justicia, libertad, igualdad, representatividad, soberanía, interés público y ciudadanía, entre otros (Rivera Ortiz, 2010). Sin embargo, estas características se desvanecen cuando se habla de un proceso castrense y se trata de una guerra.

Hay que recordar que a finales de los noventa, el gobierno mexicano comenzó a usar de manera creciente al Ejército Mexicano para apoyar operativos de captura de narcotraficantes, lo que significó un cambio cualitativo frente a su uso tradicional en labores de erradicación de drogas. Estas tendencias continuaron con el gobierno de Vicente Fox en la década siguiente (Chabat, 2010).

Jorge Chabat señala, además, que tras un triunfo electoral sumamente cuestionado, varios autores son de la idea de que Calderón necesitaba un proyecto contundente para su

sexenio. Lo encontró en el cambio de estrategia de lucha contra el narcotráfico. Como también lo señalan Aguilar V. y Castañeda (2009).

La investigación de Santacruz–De León y Palacio–Muñoz (2014) expone que los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango son las entidades de la República en que se concentran las áreas de producción de marihuana y amapola. En el periodo comprendido entre 2006 y 2012 allí fue donde se centralizó el mayor porcentaje de erradicación: constituyen 71.5% del total durante el sexenio en cuestión.

En lo que se refiere a la producción de amapola, es relevante señalar que de las entidades a las que pertenecen los municipios en estudio, Guerrero contribuye con 50.9% y Oaxaca con 2.3% de la superficie erradicada; Chiapas tampoco destaca en este rubro. Guerrero, Durango y Chihuahua son las tres entidades productoras más importantes y, en conjunto, contribuyen con 81.4% del total erradicado (Santacruz–De León y Palacio–Muñoz, 2014).

La investigación de Carlos Eduardo Vargas Manrique (2004) nos habla de que utilizando la erradicación como herramienta del control óptimo para maximizar sus beneficios e incorporando al análisis la probabilidad de éxito, se encuentra que ésta puede generar efectos no previstos sobre la dinámica de los cultivos, que tienden a reducir el ritmo de extracción de las cosechas y a acelerar el crecimiento en el tiempo del área cultivada. Esto es, a mayor efectividad de la erradicación, el productor tiende a sembrar una mayor cantidad de superficie con el objetivo de dificultar su erradicación por el exceso en la cantidad; de igual forma, si se realiza la siembra escalonada —en diferentes fechas—, el crecimiento de la planta es diverso en la cantidad de plantíos y, por ende, su cosecha es diferenciada, por lo que se maximiza su producción y, con ello, la oportunidad de erradicarse se verá mermada por la cantidad en exceso y la cosecha escalonada.

Ahora bien, a partir de la entrega de la labor de erradicación de cultivos ilícitos a la SEDENA desde finales de 2006 —una institución castrense manejada como un baluarte nacional, leal a su comandante supremo, que además tiene funciones reactivas de seguridad nacional, junto a los programas de ayuda y auxilio a la población, la seguridad nacional, el resguardo de puertos, aeropuertos y fronteras del país, el apoyo a programas públicos de reforestación, apoyo a la extinción de incendios, apoyo a labores de seguridad

pública, campañas de vacunación, etc.—, el personal militar se convierte en sabedores de cualquier práctica del Estado y deviene, por tanto, en una falta de praxis al efecto. Por ello, la adquisición de una función pública plenamente técnica —como podría serlo la erradicación de cultivos ilícitos vía aérea, por ejemplo— deviene en una identificación y praxis más lenta —a diferencia de los resultados de la PGR, gracias a los años de experiencia—, además de que el pensamiento y la formación castrense les impiden confiar en el personal civil. Para esto, sólo hay que recordar que la intervención de las fuerzas armadas en diversos cuerpos policiacos del país ha sido, por la presencia de corrupción en éstas, la razón por la cual la intervención de la PGR sólo generaría desconfianza entre el personal comisionado.

La práctica castrense identifica una operación directa de punto a punto sin modificar la instrucción, como lo manifiestan las diversas directivas de función por parte del personal de la SEDENA, derivadas de su Ley Orgánica y de su reglamento interior (Calderón Hinojosa, 2008b); así es con la directiva que regula el uso de la fuerza por parte del personal del ejército y la fuerza aérea mexicanos.

Se podría creer que al adquirir esta función de erradicación al personal de la Fuerza Aérea le sería fácil llevar a cabo una praxis efectiva; que al recibir la cantidad de material, presupuesto y equipo aéreo para realizar esta actividad, podría ser una más de las tantas actividades que desarrolla esa Secretaría, como el comunicado de la Cámara de Diputados lo manifiesta, pero cabe aclarar que, durante el sexenio de Felipe Calderón, la SEDENA intervino también en actividades de seguridad pública, es decir, fueron comisionados como policías de localidades pobladas, cuestiones que fueron evidentes y le dieron otra función pública al ejército.

Ahora bien, al tener la SEDENA la fuerza aérea de su lado, se podría esperar o pensar que la función específica de erradicación por medio de aspersión o fumigación aérea fuera realizada de forma inmediata, con una efectividad precisa, por las directivas de función específica, pero no contaban con que los tipos de vuelo son totalmente distintos a los que estaban acostumbrados a realizar en sus misiones aéreas de protección del espacio aéreo, en donde vuelan de punto a punto, pues la misión se realiza a un punto específico, de acuerdo con lo encomendado, y se retorna a la base al término de la misma.

En cambio, de acuerdo con la experiencia de la PGR, en la erradicación de cultivos, su efectividad depende de la altura, densidad de la planta, tiempo de cosecha, y de la ubicación del plantío, en donde a mayor altura de la planta, en combinación con el tiempo de cosecha, se obtiene una mayor efectividad de inhibición de la siembra, ya que para ese momento el sembrador habrá invertido una mayor cantidad de recursos económicos y al haberse destruido su plantación es probable que se quede sin recursos económicos para volver a realizar la re-siembra; además, en los operativos de la PGR se debe regresar a una misma zona de trabajo a lo largo de diversos días para realizar un barrido de la zona de trabajo y destruir los plantíos pendientes o que tengan planta más grande, por lo que se lleva una memoria de reconocimiento y otra de destrucción de plantíos, donde se especifica el barrido de destrucción y la efectividad de las misiones, según se manifestaba en los planes de trabajo de la extinta DGEI de la PGR.

Sin embargo, al pasar esta labor a la SEDENA, los mandos castrenses no podían aceptar que se retornara a la misma zona de trabajo de acuerdo con el personal adscrito a esas áreas, que fue liquidado con la desaparición de su función específica.

Esta praxis la adquirió el personal de la PGR desde el momento de su adiestramiento a su propio personal, realizado en sus mismas instalaciones, y al efectuar las prácticas de fumigación en las mismas zonas de riesgo y de trabajo (Aguilar V. y Castañeda, 2009).

Ahora bien, de acuerdo con la SEDENA:

[...] erradicación no solamente implica la acción de extraer y destruir la planta ilegal; sino el proceso de evitar la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación o acondicionamiento de enervante, a través de la búsqueda, localización y destrucción de plantíos, campamentos o secaderos, centros de acopio y laboratorios clandestinos para la producción de estupefacientes (Carvente Contreras, 2014: 115).

A partir de la definición anterior, la aplicación del ejercicio en el poder por parte de una institución castrense está mediada por la acción del ejercicio de la fuerza ante la toma de decisiones de este tipo, lo que genera una problemática social, ya que dejó de ser importante para esa administración el control de la siembra de drogas por medio de la prevención, lo que tuvo como consecuencia un incremento en las cosechas y, por obvias

razones, el aumento del comercio de drogas en el país. “La Guerra como se lleva a cabo se está perdiendo” (González de Cossío, 1997).

La efectividad de la política pública devenida en castrense depende de una regulación o erradicación efectiva, de una estrategia. Por los resultados obtenidos se visualizará de inmediato si aumentó o no el problema de la siembra y cosecha de drogas ilícitas en el país. Al dar cuenta de las estadísticas de erradicación y aseguramientos se tendrá una radiografía de lo que ha estado sucediendo en el país, ya que atacar el problema de la oferta no es suficiente: es necesario enfrentar también la producción para combatirlo frontalmente, aunque esta problemática de estudio es materia de otra investigación y en el presente estudio sólo nos abocaremos a estudiar las formas de control actuales contra las anteriores y su efectividad. A partir de los resultados obtenidos por las instituciones y su praxis, se pretende ubicar la mejor forma y un método de control que sea efectivo o evidente.

A partir de las evidencias en conjunto, se puede proponer una mejora de las políticas públicas, ya sea en la continuidad de la prohibicionista actual, dejar las cosas como hasta ahora o mejorarlas, o del cambio a la médica, control de daños y despenalización en esta materia, pero en la búsqueda de que se contribuya a mejorar el modelo de bienestar (MB) social. De esta manera, la erradicación de cultivos ilícitos sería usada como un medio de prevención o de regulación ante una despenalización de drogas a nivel nacional.

Además de lo anterior, deberá existir un derecho que rijan el actuar de las instituciones en el respeto irrestricto del marco de la ley que rige dentro del país, pues de su aplicación general dependerá en gran medida la paz social.

Por lo anterior, se enunciará por medio de la metodología, la temporalidad de investigación como base de comparativa en los resultados del antes y después a fin de formar un criterio eficaz de punto de flexión evidente, que circunscriba científicamente lo acontecido.

El resultado de la eficacia obtenida en la erradicación —o, en su caso, de la falta de efectividad— se ve reflejado en una mayor o menor cantidad de drogas y sus derivados en

las calles, por lo que el aumento de aseguramientos por la policía o el ejército son referenciales.

Es común que las partes de un conflicto modifiquen las condiciones de negociación dependiendo de sus expectativas, por lo que es importante que todo lo enunciado sea respaldado documentalmente; por esta razón, a partir de la historia y su evolución los datos serán expuestos cualitativamente.

Se marcará la temporalidad de acuerdo con los periodos de gobierno y de los tres años de la presente administración conforme a los resultados de erradicación y de aseguramientos reportados en un mismo formato, a fin de brindar una mejor comprensión del lector de forma cuantitativa, y se graficarán para poder compararlos contra las cantidades estimadas referentes de efectividad de acuerdo con el capítulo metodológico. De esta manera, se podrá dar cuenta de si lo acordado en las convenciones internacionales se ha cumplimentado.

Por último, se hará una revisión a lo acontecido en otros países y las estructuras de este tipo de políticas públicas para poder realizar el comparativo PGR-SEDENA y la experiencia de la erradicación a nivel internacional, lo que dará la oportunidad de realizar el análisis de la política pública y de la propuesta final.

1.1. Historia de la erradicación de cultivos ilícitos en México

En este apartado se expondrá brevemente lo acontecido en México durante la historia con respecto a la política pública prohibicionista, su implementación y evolución durante el tiempo, de acuerdo con los compromisos adquiridos en las convenciones internacionales firmadas , con énfasis en los últimos veintiún años, y se presentarán la estructura de trabajo y los resultados obtenidos por las instituciones encargadas de su desarrollo en forma de tablas y gráficas, a fin de realizar los comparativos dentro del análisis expuesto.

Derivado de la primer convención internacional del Opio en la Haya, Países Bajos, en 1912, en la que intervino México, y que fue autorizada para su aplicación en el país mediante la publicación del decreto en el *Diario Oficial* el 18 de marzo de 1927 (Opio, 1912), se acordó impedir la importación y exportación, así como la gradual supresión de la

fabricación para exportación del opio y sus derivados —el opio es obtenido de la amapola o adormidera (*papaver somniferum*)—, además de regular su uso exclusivamente medicinal, como lo son la morfina y la heroína, especificando los contenidos en cantidades autorizadas internacionalmente.

Ahora bien, el problema en la siembra de cultivos ilícitos en el país y su prevención de desarrollo data desde principios del siglo XX, cuando a nivel internacional se vivió el temor a que se elevara el consumo de enervantes, tras la Primera Guerra Mundial (1914–1918), porque muchos ex combatientes se hicieron asiduos al consumo de algún tipo de droga, según la versión de la propia PGR (PGR, 1948). Con el tiempo, esto derivó en las distintas convenciones que hicieron más específico su control.

Nuestro país se caracteriza, de acuerdo con la información de la Procuraduría General de la República en su página web (PGR, 2015), por ser un país donde se encuentra prohibida la siembra de drogas; dado que se cuenta con tierra fértil para el cultivo de marihuana y amapola, se realizan actividades de erradicación de cultivos ilícitos y el aseguramiento o decomiso de estas plantas y sus derivados, mediante la aplicación de una política pública prohibicionista.

De las experiencias e intervención de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de la Defensa Nacional en el campo de la erradicación de cultivos ilícitos

Como ya se explicó, México firmó el 23 de enero de 1912 su adhesión a la Convención Internacional sobre el Opio y su protocolo, celebrado entre varias naciones en La Haya, Países Bajos. En dicha Convención, los países firmantes definieron lo que es el opio o *papaver somniferum* o amapola, y se comprometieron a realizar su regulación y tomar las medidas necesarias para impedir y controlar su exportación en sus diversas presentaciones, a imponer controles y dictar leyes y reglamentos, a limitar establecimientos con respecto a los estupefacientes y sus usos medicinales, a fin de impedir el uso de estas drogas, y en caso contrario, a emitir y dictar leyes que hicieran punibles la posesión ilegal de drogas como el opio en bruto, el opio preparado, la morfina, la cocaína y sus sales respectivas (Islas de González Mariscal, 1987: 143–147).

Para 1931, el gobierno mexicano realizó la firma con varios países de la Convención de Ginebra del 19 de febrero de 1925, para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de drogas y estupefacientes.

Este acuerdo fue autorizado en México y entró en vigencia mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial* del 24 de noviembre de 1933, documento que autoriza la definición de los diferentes tipos de drogas. Se impusieron los controles para fomentar su reducción, evitar su importación, exportación, fabricación o siembra y comercio en el territorio nacional.

El acuerdo y decreto obligaron al país a realizar reportes trimestrales, en los que se debían especificar los controles y la regulación sobre las cantidades permitidas para usos farmacéuticos; los firmantes se comprometieron, además, a realizar intercambios de información entre las naciones.

Los informes respectivos debían incluir los métodos empleados para evitar el tráfico ilícito y serían presentados ante el secretario general de la ONU, quien sería el encargado de informarles a las demás naciones (Islas de González Mariscal, 1987).

Con base en lo anterior, a continuación se abordará la historia de cada una de las instituciones, de acuerdo con su accionar y las formas de intervención que hayan tenido para la regulación, a más de los medios que utilizaron o existieron para realizar la erradicación dentro de la historia.

1.2 La Procuraduría General de la República. Erradicación y aseguramientos

La PGR inicia su intervención en las actividades contra el narcotráfico en 1934, dentro de los lineamientos generales del plan sexenal en la administración del presidente Lázaro Cárdenas. Así, se emprendió la lucha contra el tráfico de enervantes, tratando de impedir tanto la siembra como las importaciones de drogas (García Ramírez, 1987).

Las operaciones antinarcóticos que México inició se realizaban en colaboración con Estados Unidos. El primer contacto de cooperación entre las dos naciones encuentra su

precedente en 1930 cuando, por medio de las embajadas de cada uno, se proporcionaron información sobre traficantes y se brindaron asistencia policiaca mutua.

Dentro de ese tiempo, se iniciaron los trabajos de erradicación por medio de la destrucción de forma manual de los cultivos (se arrancaban las plantas) (López, 1993: 30 y 132) en los sembradíos ilícitos localizados por vía terrestre o por medio de la denuncia ciudadana. Se incineraban en el lugar todas las plantas para su destrucción.

El inicio de la administración de Manuel Ávila Camacho fue un periodo medular en la evolución de esta institución, porque se creó el primer laboratorio científico de investigaciones que incluía la realización de exámenes bioquímicos para la identificación de las drogas o estupefacientes a fin de que sirviera de apoyo para la policía judicial y, por ende, se mejorara su campo de acción. Además, en este periodo existió una suspensión de garantías individuales a consecuencia del Estado de emergencia creado por la Segunda Guerra Mundial entre los años 1941 y 1942 (García Ramírez, 1987: 73–74).

Más tarde, en 1943, se unificó el Departamento de Salubridad con la Secretaría de Asistencia, lo que dio lugar a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). Pasarían cuatro años más para que se diera el inicio de las campañas enérgicas contra las drogas, al mando de la PGR (Carvente Contreras, 2014: 158).

Entre 1946 y 1952, periodo de administración del presidente Miguel Alemán, el procurador hizo notar que la Segunda Guerra Mundial había agravado el acrecentamiento del uso de estupefacientes debido a la llamada psicosis de guerra y, por otra parte, la situación que prevalecía en el oriente había desplazado el cultivo de la adormidera hacia otras partes del mundo.

Ante estos problemas, esa administración estableció una reforma al código penal en materia de estupefacientes, donde se manifestaba un aumento a la severidad en las penas señaladas en el capítulo de delitos contra la salud, y de forma preventiva se estableció una campaña permanente contra la producción y el tráfico de drogas por encargo directo presidencial; en ella participaron elementos de la Policía Judicial Federal, la policía de narcóticos, la Secretaría de Salubridad y Asistencia y las unidades de la fuerza aérea mexicana, el Ejército nacional, con la cooperación de las policías judiciales de los estados de la república (Ramírez, 1987: 77).

De acuerdo con la PGR, “la Procuraduría ha procedido diligentemente en la represión de los delitos contra la salud, particularmente el tráfico de enervantes, y desde el año de 1945 ha venido dictando una serie de disposiciones para combatir y perseguir esta clase de delitos” (PGR, 1946: 91).

El 31 de diciembre de 1948,

[...] se crearon los Servicios Aéreos de la PGR. Lo cual significaría un avance en la identificación de plantíos ilícitos para su destrucción, dando inicio al camino de la emancipación operativa aérea frente a la Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA. Al cabo de 1949, la Policía Judicial Federal poseía aviones exclusivos para identificar los sembradíos de enervantes a través de cámaras fotográficas (Carvente Contreras, 2014: 166).

Se enviaron cuerpos debidamente equipados hacia los lugares en que, por razones climatológicas, es fácil la producción de adormidera, con el objeto de que fueran destruidas o impedidas las siembras (Ramírez, 1987: 77). En esos momentos se iniciaron los trabajos conjuntos entre instituciones a nivel federal y se realizó de forma inicial la localización de plantíos ilícitos por la vía aérea. Como se vio anteriormente, la SEDENA asignó dos equipos aéreos para tal fin, bajo la responsabilidad de la PGR. La destrucción o erradicación de cultivos se realizaba de forma manual: se arrancaban las plantas de su hábitat con el fin de ser apiladas en conjunto para su incineración en el mismo predio.

Continuando con la historia, en el mandato de Adolfo Ruiz Cortines cambió la Ley (Ramírez, 1987: 80) y se creó una nueva ley orgánica del Ministerio Público Federal, por lo que en la campaña contra el narcotráfico se destacaron las diligencias realizadas en contra de los traficantes de drogas enervantes y se modernizaron los laboratorios correspondientes; de igual manera, en observancia a los compromisos internacionales adquiridos por las convenciones internacionales firmadas, así como por resolución propia, se continuó con la campaña permanente contra la producción y el tráfico de enervantes.

En ese tiempo se entregaron oportunamente los informes respectivos a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Ramírez, 1987: 80). A la promulgación de la Convención de 1936, firmada por México, para la supresión del tráfico ilícito de

estupefacientes nocivos, el protocolo de firma y el acta final fueron promulgados en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto de 1955, con lo que el término “estupefaciente” quedó definido a nivel internacional como las drogas y sustancias a las cuales se aplican o se aplicarán las disposiciones de la Convención de la Haya del 23 de enero de 1912, de la Convención de Ginebra del 19 de febrero de 1925 y del 13 de julio de 1931, mediante las cuales los países firmantes se obligan y comprometen a promulgar disposiciones legislativas necesarias para castigar severamente —en particular, por medio de prisión u otras penas privativas de libertad— la fabricación, transformación, extracción, preparación, posesión, oferta, ofrecimiento en venta, distribución, venta, compra, cesión a cualquier título, corretaje, envío, expedición en tránsito, transporte, importación o exportación, cultivo, recolección y producción encaminada a obtener estupefacientes (Mariscal, 1987: 163).

En los trabajos realizados en 1951 es importante destacar que

[...] en virtud de la situación geográfica del emplazamiento de los plantíos de adormidera o amapola, su localización desde el aire sólo se puede lograr por medio de aviones pequeños, fáciles de maniobrar [...] Estos aviones son conducidos por expertos aviadores militares proporcionados por la “Fuerza Aérea Mexicana” (PGR, 1952: 79).

También se realizó una profusa propaganda por medio de volantes, arrojados desde el aire y distribuidos por tierra, haciendo saber las penas en que incurrían los que se dedicaran a la siembra de adormidera y conminándolos a abandonar su ilícita actividad (PGR, 1952: 78–79).

Dentro de la administración de Adolfo López Mateos, a invitación de la ONU, el país participó activamente en la reunión del grupo consultivo interamericano sobre la fiscalización de estupefacientes, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1961. La delegación de México aportó un estudio titulado “México en la lucha contra el cultivo, producción y tráfico ilícito de estupefacientes”, que mostraba objetivamente los trabajos realizados, mediante la exhibición de un documental y fotografías de campañas aplicadas en el país. La delegación obsequió al acervo de la comisión la película *Polvo Amargo*.

Para el 31 de mayo de 1967 fue promulgado en el *Diario Oficial* el decreto por el que toma aprobación nacional el texto de la “Convención única de 1961 sobre Estupefacientes” (Islas de González Mariscal, 1987: 170), donde las partes reconocen la gravedad de la toxicomanía y se comprometen a su reducción, ya que es un peligro social y económico para la humanidad.

Es importante recalcar que en el artículo 1 de esta convención se introducen las definiciones a nivel internacional de cannabis o marihuana, cultivo, fabricación, opio, *papaver somniferum* y producción, mientras que en su artículo 49 existen reservas previstas tanto para la cannabis como para la adormidera, y se brinda el derecho de autorizar temporalmente en cualquiera de sus territorios el uso, la producción, la fabricación y el comercio, por lo que desde esa época ya se preveía un posible escenario de regulación de estupefacientes.

Dentro de estas mismas reservas es destacable que en su apartado 2 manifiestan que el uso del opio y de la marihuana para fines médicos y de otros tipos deberán ser abolidos en un plazo de entre 15 y 25 años a partir de la entrada en vigor de la Convención conforme a lo dispuesto en las reservas y de la entrada en vigor del artículo 41, inciso 1 (Islas de González Mariscal, 1987: 191–192). Esto sería previendo por los firmantes un posible escenario de regulación o legalización a nivel internacional.

En 1965 México presentó un amplio informe ante la Comisión Internacional de Estupefacientes de la ONU, en cumplimiento a los tratados internacionales, en el que se plasmaron diferentes acciones y medidas tomadas por nuestro país en contra de la producción y el tráfico de estupefacientes.

Para 1967 esas medidas rindieron frutos, dentro de la administración de Gustavo Díaz Ordaz (García Ramírez, 1987: 89), ya que el país ocupaba un lugar destacado a nivel internacional por sus acciones contra la producción de estupefacientes; estas labores eran llevadas a cabo por la PGR.

Hay que recordar que en 1961 el gobierno de México participó en la conferencia convocada por la ONU para la aprobación de la *Convención única sobre Estupefacientes* que, tomando en cuenta los progresos de la ciencia y los adelantos sociales, reuniera en un solo documento los acuerdos de los convenios anteriores, por lo que éstos fueron discutidos

durante tres meses de sesiones, hasta adoptarse la *Convención Única sobre Estupefacientes* de 1961, que derogaba las anteriores. Esta Convención fue aprobada por la Cámara de Senadores, ratificada por el Ejecutivo federal el 17 de marzo de 1967, y entró en vigor el 31 de mayo de 1967.

Por lo anterior, como consecuencia de la política pública prohibicionista en el país, se generaron en este periodo modificaciones al código penal en materia de estupefacientes; estas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial* el 8 de marzo de 1968 y se registraron las penas en el Código Penal para el Distrito y territorios federales para este tipo de ilícitos en materia de estupefacientes, en los artículos 85, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, además de que se modificó el nombre del capítulo que contiene tales disposiciones.

A partir de estas reformas, los gobiernos de Estados Unidos y México mantuvieron reuniones informales derivadas de la preocupación de ambos países por el aumento considerable en materia de estupefacientes y de la producción clandestina, y se dio el intercambio de información con problemas relacionados en ambos países. Los dos países acordaron el aumento en la vigilancia de las fronteras y se expresaron su beneplácito por las medidas de fiscalización adoptadas.

Para el periodo de 1970, en la administración de Luis Echeverría Álvarez, la PGR sostuvo reuniones internacionales entre los tres países del norte del continente, Estados Unidos, Canadá y México, en donde se acordó realizar intercambios de información, procurando un accionar conjunto, lo que llevó a la obtención de resultados significativos (García Ramírez, 1987: 98), ya que los aseguramientos de estupefacientes aumentaron considerablemente. Así pues, la diferencia entre el primero y el último año de administración fue de casi dos veces más cocaína, ocho de marihuana, veintiuna de heroína, setenta de semillas de marihuana, diecisiete de semilla de adormidera y doscientas de opio. Debe recordarse, en este sentido, que las cantidades de destrucción de plantíos de marihuana y adormidera eran realizadas por medios manuales.

Continuando con los datos relevantes, el 21 de febrero de 1971 (Islas de González Mariscal, 1987: 205) el gobierno de México firmó la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas en Viena, hecho promulgado por medio de la publicación en el *Diario Oficial*

el 24 de junio de 1975. En esta convención, los países firmantes externaron su preocupación por la salud física y moral de la humanidad, y se advierte su inquietud por los problemas sanitarios y sociales que origina el uso indebido de ciertas sustancias psicotrópicas, por lo que acordaron tomar medidas rigurosas para restringir su uso.

Entre los acuerdos destacables se formalizó más la cooperación internacional entre países vecinos para la lucha del tráfico ilícito y se comprometieron a tener una mejor comunicación entre los países firmantes y vecinos para el ejercicio de la acción judicial, la cooperación con sistemas de control, intercambios de experiencias, adiestramiento de personal, etcétera.

Para el periodo de José López Portillo (1976–1982), los acuerdos manifiestos tienen sus frutos, ya que en 1977 se creó la Coordinación General de la Campaña Permanente contra los Estupefacientes (García Ramírez, 1987: 103). En 1978 se elaboró un plan nacional de campaña y se dividió el país en trece coordinaciones regionales potencialmente productoras.

Para el desarrollo y control de actividades, la PGR contó con un mayor número de equipos aéreos y realizó las primeras actividades de fumigación aérea de enervantes, para lo cual se implementaron estrategias operacionales por cada zona clave. Estas operaciones consistían en la localización por medio aéreo del cultivo ilícito y del registro del mismo a través de planos geográficos, la creación de memorias de ubicación, altura de la planta y densidad del sembradío, y la coordinación con diversas autoridades para que por medios terrestres o aéreos se programara la destrucción por la vía manual o de fumigación aérea de la superficie localizada antes de su cosecha.

En atención a que la marginación propiciaba que algunos campesinos se dedicaran a cultivos ilícitos, se inició un estudio socioeconómico de la región limítrofe de los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua, principal zona productora de estupefacientes. Además, se aplicaron políticas públicas de fuentes ocupacionales sustitutivas en coordinación con otras secretarías y organismos privados para el fomento económico de esas regiones.

Para 1978 se inició la utilización experimental del rastreador electro-óptico para detectar plantíos ilícitos, el cual registra de forma espectral, emitida por los objetivos, y al procesarse electrónicamente señala con precisión la ubicación de los plantíos.

A fines de la década de los años setenta los casos de homicidio intencional relacionados con el tráfico de estupefacientes aumentaron en las zonas de siembra, por lo que se intensificaron las acciones de aseguramiento de armas de fuego.

En el periodo de 1976 a 1982, la PGR sostuvo una política de desistimiento de la acción penal en los casos que, por indigencia o el atraso cultural existente en las regiones marginadas, los campesinos fueran inducidos a la siembra y el cultivo de estupefacientes por los narcotraficantes (García Ramírez, 1987: 104). Esta actitud se hizo extensiva a quienes en la ciudad, sin ser delincuentes habituales, caían eventualmente en el tráfico de drogas, siendo poseedores o consumidores de pequeñas cantidades. La filosofía de la PGR fue que quienes se encontraran en tales condiciones debían ser rehabilitados. Este esfuerzo se coordinó durante el periodo de referencia con el Centro Mexicano de Salud Mental y con los centros de integración juvenil.

Para 1979, la ONU reconoció que nuestro país realizaba un programa eficaz de erradicación de las fuentes de producción de narcóticos (García Ramírez, 1987: 104). El propio director de la División de Estupefacientes de la ONU, así como varias delegaciones de países afectados por el problema de narcóticos que visitaron México en 1979, pudieron constatar sobre el terreno los resultados concretos del esfuerzo de nuestro país. En el mismo año, la ONU decidió destinar becas para que técnicos extranjeros recibieran adiestramiento en México sobre diferentes áreas de campaña contra los estupefacientes.

Para 1980 se creó un laboratorio especializado en Culiacán, Sinaloa, con el fin de estudiar el uso de herbicidas en la fumigación aérea y su impacto ecológico, mediante investigaciones y pruebas de campo, en una búsqueda por evitar daños al ecosistema. Y para principios de los años ochenta, a nivel nacional se observa que la intensa lucha contra el narcotráfico había producido o generado cambios en los tradicionales métodos de siembra, al reducir cada vez más la superficie sembrada, tratar de ocultarla en lugares de difícil acceso, así como hacer productivas áreas que anteriormente no habían sido sembradas. Este cambio trajo como consecuencia la muerte de personal de la PGR —agentes de la policía judicial, pilotos, navegantes y mecánicos—: 34 miembros perdieron la vida en el cumplimiento de su deber.

A fin de adquirir la autosuficiencia técnica en el manejo de helicópteros de la institución, se desarrolló un programa de cursos de capacitación y actualización para pilotos y especialistas en el mantenimiento de helicópteros (García Ramírez, 1987: 105), por lo que en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) se estableció un fideicomiso con el Banco de México, para enviar a veinticuatro pilotos y veinte técnicos a Estados Unidos a recibir adiestramiento en dichas materias, ya fuera para vuelo de helicóptero o para su mantenimiento. Estos equipos eran del tipo Bell-206 L, Bell-206 LIII, Bell-206 LIV y Bell 212, Series UH-1N y UH.

Durante el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado (hasta junio de 1987) se le denominó a la campaña contra el narcotráfico: “El esfuerzo de México” (Ramírez, 1987: 126–128), con lo cual se cargó el acento en donde no se debía: no en los síntomas, sino sobre todo en las causas del problema. Esto colocó al país, dentro del contexto internacional, en una posición preponderante, al exponer en este periodo con énfasis su preocupación por hechos amenazadores, características de la delincuencia moderna: “narcopolítica”, “narcocultura”, “narcoeconomía”. La simple mención de estos conceptos en esa época hacía ver el cambio en la naturaleza del problema desde esos momentos.

La reacción del narcotráfico contra los apreciables avances de la campaña mexicana, al concluir 1984, no se hizo esperar y se produjeron delitos y reacciones unilaterales en la frontera del norte del país. En esta secuencia, destaca el homicidio, en Guadalajara, Jalisco, en febrero de 1985, del norteamericano Enrique Camarena Salazar y el mexicano Alfredo Zavala Avelar. Pocos días después se produjo la segunda intercepción a nivel nacional de forma unilateral.

En esta época se produjeron reformas legislativas profundas con normas modernas, que prosiguieron con un trabajo coordinado con el Ejército y la armada. Creció la proporción de recursos de la PGR que se destinaban directamente al combate contra el narcotráfico: en el presupuesto de 1987 alcanzó 60%, lo que representó 12% más que el año anterior, aunque no aumentó el apoyo financiero de Estados Unidos para el programa bilateral. Los recursos mexicanos se elevaron ininterrumpidamente a pesar de la estrechez presupuestal de aquella época y del terremoto de 1985.

Ante una opinión pública crítica, en esa época alimentada por dichos superficiales o maliciosos, fue preciso explicar una y otra vez la naturaleza del problema, sus características, el estatuto multilateral y bilateral, los obstáculos externos e internos. Sin duda, esta labor explicativa fue indispensable.

La destrucción de plantíos de amapola y marihuana se intensificó en este periodo y se mejoró por medio de la praxis aplicada, esto es, el uso de la metodología en el registro de altura, densidad y superficie del plantío localizado para programar su destrucción en el momento que al sembrador le fuera más difícil su re-siembra: justo antes de la cosecha. La programación de la destrucción de acuerdo con la altura de la planta, el sellamiento de las posibles salidas del estupefaciente en las carreteras nacionales por la zona sembrada y las políticas públicas de sustitución en la siembra fueron llevando el ánimo del sembrador para su cambio de cultivo ilícito al lícito.

No obstante, en esta época se creó en la PGR un área de supervisión aérea con el fin de vigilar la efectividad en los trabajos realizados de fumigación, a la sombra de la duda por parte del ciudadano. Esta unidad de supervisión dependía del área de visitaduría y trabajaba de forma conjunta con la contraloría de la PGR. Contaba con equipo aéreo independiente y oculto del personal operativo.

Este equipo trabajó en la vigilancia directa de la efectividad en la destrucción de los plantíos de amapola y marihuana reportados en el territorio nacional, y verificó la eficacia del herbicida y la real erradicación del cultivo ilícito; en su caso, giraba instrucciones para la refumigación del plantío, a fin de asegurar su plena destrucción.

Al ser documentados los resultados obtenidos en los archivos de la dependencia (García Ramírez, 1987: 128), por primera vez en su historia fueron llevados al Congreso de la Unión, en donde se entregó una copia de todos los documentos existentes: desde la relación entre México y Estados Unidos en la campaña contra el narcotráfico hasta la información del sistema diario de localización de plantíos ilícitos.

De esta manera, se entregó un informe en junio de 1986 a las cámaras del Congreso y secretarías de Estado, en función de su competencia. En rigor, se trataba de un informe abierto, al que habría fácil acceso.

La posición mexicana ante este problema mundial quedó de nuevo establecida en la Conferencia Internacional sobre el Uso Indevido y el Tráfico Ilícito de Drogas, convocada por la Secretaría General de la ONU y celebrada en Viena del 17 al 25 de junio de 1987 (Islas de González Mariscal, 1987).

Los esfuerzos de México fueron plasmados en el reporte denominado *El esfuerzo de México* de la PGR, entregado a la ONU, donde se reportan los resultados obtenidos durante el periodo comprendido entre 1985 y 1987 (PGR, 1987: 12–27). Así, se detalla la efectividad obtenida en la erradicación de cultivos ilícitos a nivel nacional y del equipo con el que se contaba.

En la siguiente tabla se especifica el equipo aéreo con el que contaba la PGR en ese periodo.

Tabla 1. Equipo aéreo en operación

Año / Equipos	Helicópteros B-206	Helicópteros B-212	Aviones Cessna Mod. 206	Aviones de transporte
1985	47	14	21	5
1986	43	11	19	8
1987	55	12	19	8

Fuente: PGR (1987: 24–25).

En 1987 el gobierno mexicano adquirió doce helicópteros. La reducción en las cifras de equipo se debe a enfrentamientos en zonas de trabajo y/o accidentes aéreos.

Tabla 2. Erradicación de plantíos de amapola en número de plantíos y superficie (hectáreas)

Año	1985	1986	1987
Número de plantíos	23,101	24,823	11,491
Superficie destruida	2,297	2,383	871

Fuente: PGR (1987: 24–25).

En cuanto a la erradicación de plantíos de amapola, se puede apreciar un aumento en la producción en 1986, pero sólo un año después se obtuvo una reducción notable que fue reconocida a nivel internacional.

Tabla 3. Aseguramientos de amapola y derivados (opio, morfina, heroína, semilla) (toneladas)

Año	1985	1986	1987
Aseguramientos	.2005	.3017	.1097

Fuente: PGR (1987: 24–25).

Tabla 4. Erradicación de plantíos de marihuana (hectáreas)

Año	1985	1986	1987
Cantidad de plantíos	17,675	24,426	5,790
Superficie destruida	1,738	2,973	710

Fuente: PGR (1987: 24–25).

Existe una considerable reducción de la siembra, que fue reconocida a nivel internacional, pues los resultados obtenidos se usaron como ejemplo para los demás países integrantes de los tratados internacionales signados hasta esa fecha en la Convención de Viena de 1987 (García Ramírez, 1987: 128). Se observa, como es obvio en esta situación, un aumento en el nivel de aseguramientos de marihuana y sus derivados (véase la tabla 5).

Tabla 5. Aseguramientos de marihuana y sus derivados (planta seca, hachís, semilla) (toneladas)

Año	1985	1986	1987
Aseguramientos	174.2063	193.5481	259.2137

Fuente: PGR (1987: 24–25).

Por medio de la Dirección de Control de Estupefacientes de la PGR en esa época y por las grandes cantidades de cargas de trabajo, según expone el Dr. Sergio García Ramírez (1988:

159), comenzó la desconcentración territorial de la PGR en estricto sentido, a través de las coordinaciones regionales de la campaña contra el narcotráfico. En efecto, la distribución de plantíos de amapola y marihuana no es pareja en el país, existen zonas donde se localizan en mayor cantidad y otras donde son escasos, por lo que se crearon trece coordinaciones regionales y existieron terrenos descubiertos por la no incidencia o muy baja siembra de cultivos ilícitos (García Ramírez, 1988: 160).

Para la siguiente administración, con Carlos Salinas de Gortari, los resultados continuaron su marcha ascendente, pero los requerimientos también fueron mayores, así como las molestias de Estados Unidos, ya que en este periodo el país vecino procedió a realizar una certificación que avalaba los apoyos otorgados a México o la continuidad de los mismos a los países de América Latina, lo que generó la expresión de un malestar internacional. Este discurso se llevó a foros internacionales en donde se abogó por la no certificación de Estados Unidos para la entrega de apoyos con base en el cumplimiento de los convenios derivados de las convenciones internacionales signadas.

De acuerdo con Beth Caldwell (1992), dichas intervenciones violan la soberanía de las naciones y continúan con el histórico patrón de intervención unilateral de Estados Unidos.

El programa nacional para el combate a las drogas inmerso en el PND 1991 dio los siguientes resultados en la erradicación de cultivos ilícitos:

Tabla 6. Erradicación de marihuana y amapola en 1991

Resultados de 1991	Cantidad en número de plantíos	Superficie (hectáreas)
Marihuana	160,002	12,702.2
Amapola	123,196.0	9,342.3

Fuente: PGR (1991).

El aumento es considerable en lo que concierne a los resultados.

Las bases de coordinación y colaboración que se celebraron con los estados de la República en este periodo fueron una constante para la realización del programa a fin de realizar un trabajo conjunto y obtener mejores resultados en el “Esfuerzo de México” (Morales Lechuga, 1992: 141–213). De igual forma, continuaron las supervisiones al personal y la verificación de resultados dentro de la misma PGR por medio del acuerdo mediante el cual se reglamentaron las atribuciones de la oficina de Visitaduría (Carpizo McGregor, 1993: 17).

El 16 de junio de 1993, el presidente Carlos Salinas de Gortari creó por decreto, mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, del cual dependía la Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos, de conformidad con el Plan Nacional para el Control de Drogas (PNCD) sustentado en el PND de ese sexenio (Salinas de Gortari, 1989). Esto marcó la continuidad con la política pública de control de drogas a que lo obligaban las convenciones internacionales firmadas (Islas de González Mariscal, 1987).

El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000) plasmó en su PND (1995) los lineamientos de acción de la campaña contra el narcotráfico, el tráfico, la producción de drogas o estupefacientes a nivel nacional; además, se previeron las bases de la cooperación internacional y su fomento por medio de una agenda multilateral de cooperación contra el narco. Redefinió y fortaleció las estructuras orgánicas del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas y del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), como un organismo de planeación en la lucha contra la delincuencia organizada en todas sus fases, con lo que se convirtió en el encargado de recabar y analizar los resultados (PGR, 2015: 14). De esta estrategia derivaron acciones de erradicación que complementaron la prevención de la farmacodependencia que instrumentaba la PGR, con lo que se obtuvieron los siguientes resultados totales:

Tabla 7. Superficie de erradicación en hectáreas y número de plantíos de marihuana (MH) y amapola (AM) 1994–2000

AÑO / CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Ene-junio 2000
Plantíos de MH	147,911	252,622	292,088	292,643	297,652	411,428	137,527
Superficie	14,207.1	21,573.3	22,768.6	23,576.1	23,928.3	33,351.3	11,000.5
Plantíos de AM	129,412	191,263	195,482	192,945	201,303	182,900	122,260
Superficie	10,958.6	15,389.2	14,670.9	17,732.2	17,449.1	15,746.5	10,133.4

Fuente: Zedillo Ponce de León (2000: 73).

Como se aprecia en los resultados, las cantidades de plantíos y sus superficies aumentaron considerablemente, en comparación con la administración anterior, lo que demuestra que la estrategia rindió frutos.

El informe de la PGR manifiesta que para la localización y destrucción de plantíos de estupefacientes, así como de intercepción aérea, contó con una flota aérea de 154 aeronaves, que fueron operadas con alta seguridad, eficiencia y oportunidad (PGR, 2015). De igual forma, el sexto informe de gobierno reporta las cantidades de aseguramientos de drogas (para efecto de esta investigación se usarán solo los datos de la marihuana y los derivados de la amapola, como la goma de opio y la heroína):

Tabla 8. Resultados de aseguramientos de 1994–2000 expuestos en toneladas

AÑO / CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Enero- julio 2000
Marihuana	529.9	780.2	1,015.8	1,038.5	1,062.1	1,472.0	1,032.9
Amapola y derivados	.4467	.4261	.5599	.4577	.2705	1.0614	.8378

Fuente: Zedillo Ponce de León (2000: 73).

El informe de Ernesto Zedillo indica que el total de la superficie de plantíos erradicados disminuyó.

La PGR continuó con su lucha de erradicación de cultivos ilícitos. A partir de sus resultados, en su informe expuso que la disminución de erradicación de marihuana y amapola en los primeros meses de 2000 se debió a:

- a) El efecto disuasivo que tuvieron las anteriores campañas de erradicación.
- b) El desplazamiento del mercado de la heroína café producida en México, por la heroína blanca producida en Sudamérica.
- c) La manipulación genética de las semillas, que permite la reducción de la superficie sembrada.
- d) Las sequías que se presentaron durante este periodo.
- e) La afectación de las operaciones aéreas de erradicación, por los incendios en el territorio nacional.

Además, manifiesta que estas acciones se complementaron con las acciones de prevención contra la farmacodependencia que instrumentaba la PGR, donde fueron canalizadas un total de 17,984 personas para su tratamiento, se asesoró a 982 personas y se realizó una estrategia de comunicación para la cual se distribuyeron en el país 77,871 carteles, 355,505 trípticos y 194,960 engomados, volantes y otros medios, a fin de hacer frente a las adicciones y proteger la salud de la población en el país (Zedillo Ponce de León, 2000: 74).

Al inicio de su administración, Vicente Fox Quesada (2000–2006) presentó su PND, en donde le brindaba atribuciones a la PGR y desaparecía la Policía Judicial Federal para dar paso a una nueva reestructura de la PGR, con la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI), con el Ing. Genaro García Luna como titular. Este nuevo organigrama incluía a la Unidad de Operaciones y absorbía para su dependencia a la Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos (DGECI), área a la cual se le acreditaba, de acuerdo con el reglamento de la Ley Orgánica, la responsabilidad y las atribuciones para realizar acciones de erradicación de cultivos ilícitos y disminuir, por medio de la Dirección General de Intercepción, el tráfico de estupefacientes de una manera frontal. A fin de llevar a cabo esta

labor, se desarrollaron líneas de acción directas entre la SEDENA y la PGR para sus actividades de erradicación de cultivos ilícitos, los primeros de forma manual y los segundos por aspersión aérea, y en su programa se manifiesta —en la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*— que el Ejército debe continuar con la acciones de erradicación de cultivos ilícitos ya que sus resultados han sido ejemplares (Fox Quesada, 2001: 106). Es importante mencionar que en este periodo el procurador fue un ex militar, el general Lic. Rafael Macedo de la Concha.

Las actividades de erradicación continuaron en la institución a pesar del PND. En el PNCD publicado el 4 de noviembre de 2002, se relaciona el PND con el objetivo rector 8 y particular 5, en donde se manifiesta el combate frontal a la delincuencia y se ordena la cooperación de los tres niveles de gobierno, de manera que la PGR formuló el nuevo PNCD 2001–2006. Este programa brindó la autoridad a la PGR para coordinar con todas las instancias de gobierno la realización del control de drogas como política pública, aunada al PND; se realizaron programas anuales a fin de cumplimentar su desarrollo.

El programa previó, de acuerdo con la investigación realizada por Gabriel Santos Villareal (2009: 8), la postura que asumía el gobierno de México ante el problema del narcotráfico en todas sus modalidades y manifestaciones. La estructura programática del gobierno federal fue la base del desarrollo del PND planteado, garantizando por medio de acciones la limitación de las consecuencias de este fenómeno en la agenda nacional. Derivado de esto, una de las formas de combate al narcotráfico es la erradicación de cultivos ilícitos, donde se intervienen los ciclos de producción en las zonas de siembra; se determinó, además, a los estados del Pacífico como los de mayor incidencia en la siembra de estos cultivos.

Las acciones realizadas son únicas en su tipo y se desarrollan en el mismo lugar de su producción mediante operaciones aéreas, por medio de helicópteros y avionetas.

Al ser un problema globalizado, los instrumentos y convenios firmados por México adquieren un carácter relevante para consolidarlos (Santos Villareal, 2009: 10).

Durante la administración de Fox, México confrontó el problema desde los siguientes puntos:

- a) Un frente nacional: controlando y erradicando la producción de drogas.
- b) En el ámbito internacional: mediante esfuerzos de cooperación para la eliminación e intercepción de drogas ilícitas producidas en otras partes, que llegaban a transitar el territorio nacional con destino del mercado de consumo.
- c) Por medio de las dos anteriores se vincularon acciones de la sociedad con las gubernamentales, incluyendo la cooperación internacional, bajo un esquema estructurado que asegurara los resultados del PNCD (Santos Villarreal, 2009: 70).

A partir de las acciones de este plan se obtuvieron los siguientes resultados en el área de erradicación:

Tabla 9. Superficie erradicada (hectáreas) y número de plantíos (2001–2006)

CONCEPTO / AÑO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Plantíos de amapola	40,033	34,220	28,093	17,910	18,185	8,552
Plantíos de marihuana	53,034	56,888	53,352	42,618	28,750	8,615
Superficie total erradicada	12,437.4	12.137.6	10,875.8	8,289.9	6,824.1	2,358.6

Fuente: PGR (2006: 75).

El reporte indica que la disminución de erradicación de cultivos responde principalmente a la correspondiente disminución de disponibilidad del equipo aéreo, en específico de helicópteros en buen estado, ya que para realizar las actividades de fumigación se requiere hacer vuelos en parejas de helicópteros, pero al no contar con equipos óptimos eran suspendidas las actividades de fumigación a nivel nacional (PGR, 2006: 76). Sin embargo, no se explican las razones por las cuales se había disminuido tanto la operatividad del equipo aéreo asignado.

Se explica que la disminución de equipo llegó hasta contar con tan sólo dos parejas de fumigación a nivel nacional, por lo que el hecho de haber fumigado 2,416.22 hectáreas

en agosto de 2006 representa en realidad una clara optimización del equipo. Sin embargo, la baja constante en los resultados durante esta administración tuvo que enfrentar las consecuencias que esto implicaba: un aumento considerable en la cosecha de drogas a nivel nacional.

La misma Agencia Federal de Investigación que llevó a cabo este informe, reportó resultados sobresalientes en el área, en donde realizó los siguientes aseguramientos:

Tabla 10. Aseguramientos (toneladas) (2001–2006)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Marihuana	470.699	269.154	179.688	385.728	534.984	221.113
Amapola	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R

Fuente: PGR (2006: 77).

Se debe aclarar que estos son los resultados de la PGR presentados por medio de la AFI en esta institución, pero de acuerdo con los resultados totales de la administración del ex presidente Vicente Fox Quezada, los resultados son los siguientes:

Tabla 11. Superficie de erradicación (miles de hectáreas) y aseguramientos (toneladas) (2001–2006)

Concepto/Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Superficie erradicada de marihuana	28.7	30.8	36.6	30.9	30.9	30.2
Superficie erradicada de amapola	19.1	19.2	20.0	15.9	21.6	16.9
Aseguramiento de marihuana	1,839	1,633	2,247	2,208	1,795	1,902
Aseguramiento de amapola	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D

Fuente: Calderón Hinojosa (2012b: 4).

Como se puede apreciar, los resultados totales de erradicación y aseguramientos en esta administración, aun con la falta de operatividad expuesta de helicópteros, se mantuvieron constantes en las superficies erradicadas, en comparación con la administración anterior, de acuerdo con el reporte, pero sí existe un aumento significativo en los aseguramientos de marihuana, como resultado de lo que no se erradicó mediante fumigación aérea.

De acuerdo con lo manifestado por Carvente Contreras en su investigación (2014), todos los programas del PNCD se encontraban ceñidos en un plan multisectorial, determinado por los siguientes apartados:

- a) Prevención y control de la demanda de drogas.
- b) Prevención y control de la demanda de estupefacientes.
- c) Atención a delitos conexos.
- d) Cooperación internacional.

Desde inicios de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa, el 1 de diciembre de 2006, inició —como ya se explicó— la desaparición del área de la Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la instrucción de la realización de un convenio para la entrega del equipo aéreo, material, bases de operación y suministros al personal de la SEDENA. Esto se llevó a cabo mediante la preparación y la firma de un convenio de transferencia de bienes con la SEDENA, expuesto en el Informe de Rendición de Cuentas Etapa 1 de la misma Secretaría, el 28 de febrero de 2007 (SEDENA, 2012: 130–131). En este informe se manifiesta que se realizó la transferencia de la forma siguiente:

- a) Material de vuelo: 50 helicópteros B-206 y 8 aviones Cessna 206.
- b) Instalaciones: 10 bases de operación aérea.
- c) Herbicida: 75,000 litros de herbicida para llevar a cabo actividades de fumigación aérea.
- d) Contratación de personal: 35 elementos de la PGR como asesores de la SEDENA, para apoyo de operaciones de erradicación por aspersión aérea, entre los que se encuentran dos pilotos fumigadores, dos pilotos de apoyo y 31 especialistas.

Y quedó plasmada la fecha en la que se dio inicio a la entrega, aunque en esa época se encontraba vigente el artículo 66 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR (Fox Quesada, 2003) y se mantenían las funciones encomendadas —y vigentes— a la Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos.

Es el momento de recordar que, de acuerdo con el reporte, la baja de resultados en erradicación de la administración anterior por la PGR, en particular de la AFI, se debieron a la falta de operatividad de helicópteros, al no contar con equipo funcional para realizar parejas de fumigación y efectuar actividades de erradicación. Aunque no se expusieron las razones específicas que los llevaron a la carencia de equipo, esta pudo haber sido una de las justificaciones que llevaran al ex presidente Calderón a tomar la decisión de realizar el convenio de entrega a la SEDENA y de convertir, en consecuencia, una política pública en castrense.

No fue sino hasta el 10 de enero de 2008 que la PGR informó a la Cámara de Diputados mediante un comunicado lo siguiente:

Sin embargo, previa evaluación se determinó que la fuerza aérea, dependiente de la SEDENA, cuenta con mayores elementos de información y recursos para coordinar dicho esfuerzo [...] En razón a lo anterior, a partir de diciembre de 2006 se ha realizado la transferencia de instalaciones, equipo y recursos financieros, quien durante 2007 ha tomado la responsabilidad en la materia (PGR, 2008).

El 20 de agosto de 2008, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la modificación al reglamento por parte del entonces presidente, Calderón Hinojosa (2008a), lo que se traduce en una falta a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en ese tiempo vigente y aplicable. Aunque entre instituciones se pueden realizar convenios, estos no pueden estar por encima de la Ley y los reglamentos vigentes. La base de una política de prevención de siembra de cultivos desde el ente público mediante esta determinación se modificó a castrense, con las consecuencias que esto conlleva.

Carvente Contreras (2014) explica en su investigación que en su tercer informe de labores, la PGR expuso que el cambio de estrategia se debió a motivos meramente

económicos, que encuadran en la estrategia de austeridad financiera. Sin embargo, en la realidad, al sostener una “Guerra contra las drogas” los recursos económicos destinados en esa administración fueron mucho mayores y quedaron a la vista de todos los ciudadanos.

Los resultados reportados por la PGR en el área de erradicación de cultivos ilícitos mediante su sexto informe son mínimos y los comparan con el esfuerzo nacional: los plantíos destruidos de marihuana fueron 14, con una superficie de 7.96 hectáreas, y ninguno de amapola (PGR, 2012: 281). El informe también manifiesta que en relación con el desarrollo de la política pública contra la producción de drogas por medio de la erradicación, se realizaron 24 reuniones como mecanismos de intercambio de información y de acciones a diferentes niveles de gobierno con el fin de mejorar los esfuerzos de coordinación y cooperación interinstitucional (PGR, 2012: 287).

En este periodo de gobierno presentan los resultados del llamado esfuerzo nacional:

Tabla 12. Superficie de erradicación (miles de hectáreas) y aseguramientos (toneladas) (2007–2012)

Concepto / año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Superficie de marihuana	23.3	18.7	16.7	18.6	13.4	4.3
Superficie de amapola	11.4	13.2	14.8	15.5	16.4	10.2
Aseguramientos de marihuana	2213	1684	2094	2313	1798	629
Aseguramientos de amapola	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D

Fuente: Calderón Hinojosa (2012b: 4).

Aquí debe aclararse que los resultados anteriores reflejan una menor cantidad de superficie en erradicación de cultivos a nivel nacional en comparación con los resultados de la administración anterior, con una tendencia a la baja —en cantidad significativamente menor—, cuestión muy preocupante por la política castrense en curso que hizo evidentes los malos resultados.

Se observa también que los aseguramientos aumentaron en cantidad significativa, en comparación de las dos administraciones anteriores, lo que de igual forma evidencia la relación causa–efecto ya manifestada: ante la falta de erradicación, los aseguramientos de droga aumentan.

En la actual administración, al tomar posesión el presidente Enrique Peña Nieto (2012–2018), se continuó con la misma sinergia de la política prohibicionista castrense; durante los primeros tres años de gobierno (2013 a 2015), la erradicación, los aseguramientos y la intercepción se continuaron realizando por personal de la SEDENA.

En su PND, manifestó un interés profundo por la seguridad pública y propuso como base del programa la prevención del delito y una transformación de las fuerzas de seguridad, con la premisa de disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad. Se pretende realizar todo esto por medio de una meta llamada “México en paz”, que busca fortalecer a las instituciones mediante la comunicación, de manera que sea la base de la construcción de acuerdos con los actores políticos y sociales, a fin de que estos brinden una corresponsabilidad social que dé resultados a la ciudadanía, con respeto, libertad y la debida protección a los derechos humanos y que esto, en conjunto, provoque la consolidación de una democracia plena (Peña Nieto, 2013).

Hasta la fecha de elaboración de esta investigación, no se logró encontrar ningún documento que lleve a cabo la modificación propuesta o que haya tendido mediante la propuesta realizada en el PND una mejora en la estructura de la política.

La continuidad en la política castrense en este rubro no ha registrado algún cambio en las formas de efectuarlo. En el portal de la presidencia de la República se exponen los resultados de erradicación y aseguramientos, y son presentados como el esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico en México (véase la tabla 13).

Tabla 13. Superficie de erradicación (miles de hectáreas) y aseguramientos (toneladas) (2012-2015)

Concepto / Año	2013	2014	2015
Superficie de marihuana	5121	5731	5660
Superficie de amapola	14613	21648	24001
Aseguramientos de marihuana	752.7	1.905	1111
Aseguramientos de amapola	.388	1.905	.941

Fuente: (Peña Nieto, 2016).

Nuevamente se evidencia una baja considerable en comparación con la administración anterior en la erradicación de marihuana, pero hay un aumento en la erradicación de la amapola y un aumento en los aseguramientos.

En resumen

Para concluir, se puede señalar que al contar la PGR con equipos aéreos (avionetas y helicópteros con equipos para fumigación aérea instalados) desde los inicios de esta labor y hasta 2006, fueron incrementando su experiencia e independizando su accionar hasta el punto de ser reconocidos a nivel internacional por la cantidad de cultivos destruidos o erradicados; su mayor desarrollo se dio durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Los números de los doce años posteriores, sin embargo, fueron decreciendo, como se puede observar en las tablas mostradas, ya sea por operatividad de equipos, por causas presupuestales o por decisiones gubernamentales, entre otras posibles razones.

Se debe notar que existe una relación causa-efecto en los aseguramientos de drogas, como se pudo constatar en la historia: a mayor número de superficie erradicada, menor la cantidad de aseguramientos de drogas promedio y viceversa.

Como se explicó, en un inicio la labor de erradicación se realizaba por medio de la ubicación de plantíos en vuelos en reconocimiento aéreo y de marcar dentro de un plano

las superficies en el territorio nacional; la detección de estos plantíos ilícitos se llevaba a cabo por su incidencia delictiva en la siembra de marihuana o amapola.

El personal de vuelo especializado registraba por medio de una memoria la altura de las plantas, su colorido, su forma y su densidad a simple vista; tras contar con este registro de datos, se valoraba la superficie aproximada del plantío o plantíos localizados por medio de la tripulación de vuelo, entre quienes se contaba con un ingeniero agrónomo capacitado. El piloto se dedicaba exclusivamente al manejo técnico de la aeronave.

Los registros de los plantíos localizados por su altura, densidad y tamaño eran vaciados a una memoria sectorizada sobre todo el país, con lo cual se podía tener una radiografía del entorno sobre cultivos ilícitos a nivel nacional por la existencia e incidencia, ya sea de amapola o de marihuana. Del análisis de esta memoria se podría obtener la posible fecha de cosecha del enervante y se podía programar su destrucción antes de la cosecha por medio de fumigación aérea, de forma que el cultivo no fuera cosechado.

Esta fumigación se realizaba con la aplicación del herbicida denominado Paraquat, que era preparado especialmente para la PGR para el combate del enervante, ya que el líquido debía ser más denso en su estructura a fin de que cayera directamente en los plantíos y contaba con un adherente especial para este tipo de cultivos ilícitos, a fin de que causara el menor daño posible al entorno ecológico en donde se encontraba el plantío de siembra ilícita.

Debido al peligro que los vuelos de reconocimiento representaban, en particular en las zonas serranas del territorio nacional, se contaba con el apoyo de un elemento de seguridad comisionado por la SEDENA, a quien se le brindaba una copia del registro de los plantíos localizados.

Tras las operaciones del registro de la memoria de plantíos y de la densidad de estos en el territorio nacional, que se llevaban a cabo al momento de efectuar el reconocimiento, se ubicaba el poblado más cercano que contara con la infraestructura idónea para implementar una base aérea alterna al aeropuerto más cercano, a fin de que el tiempo de vuelo efectivo en la zona de trabajo o de erradicación de plantíos en fumigación aérea fuera el óptimo, por los tiempos efectivos de vuelo o disponibilidad de la aeronave

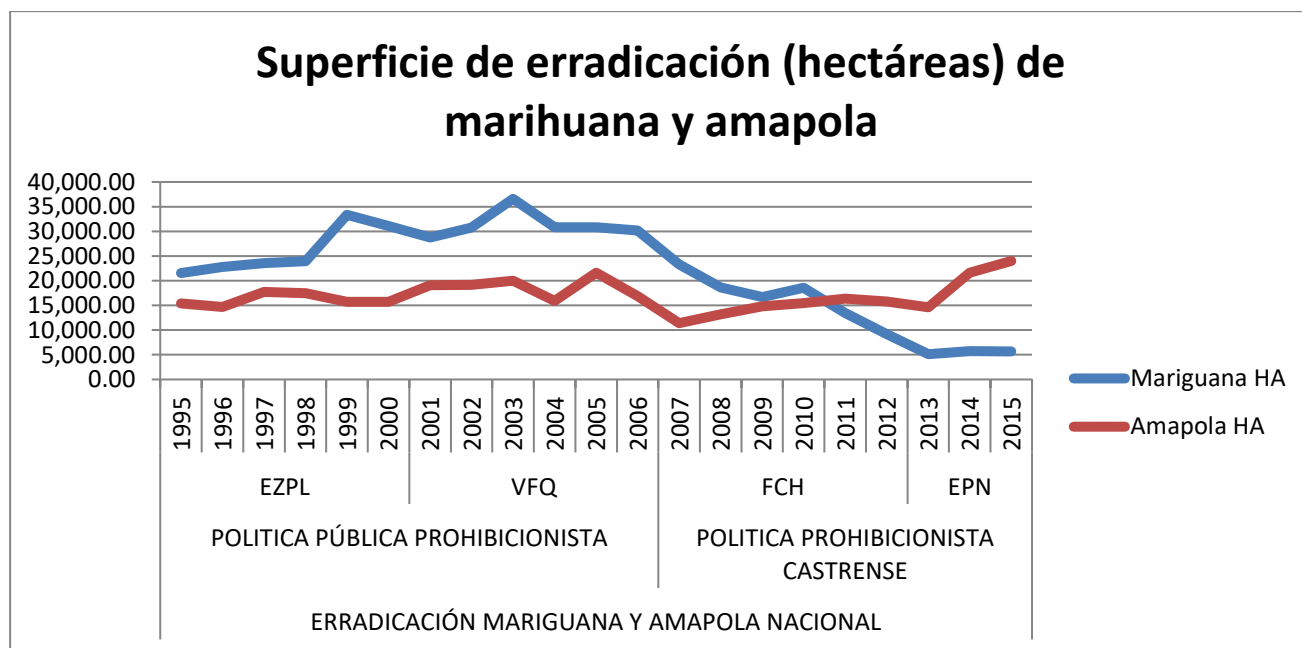
en zonas de trabajo. Con esto se obtenía el mayor rendimiento del equipo de vuelo y se reducían al máximo los tiempos muertos de vuelo en traslados innecesarios.

El herbicida Paraquat usado por la PGR es un líquido desecante que funciona o se activa al contacto con la planta, a la que le produce la muerte por secado hasta su destrucción, ya que se convierte en polvo.

A la destrucción de los plantíos le seguía un vuelo de supervisión aérea en el que se buscaba verificar y ratificar los resultados de los vuelos de fumigación efectuados, con lo que se cerraba el ciclo de destrucción.

En la comparación de los resultados se constata la disminución de resultados tras el cambio de política pública a castrense; aunque la política continuó siendo del tipo prohibitiva, de acuerdo con los convenios internacionales signados, los resultados no son nada satisfactorios ni eficientes y se hizo evidente un aumento de los aseguramientos y una disminución de erradicación de cosechas (véase la tabla 14).

Tabla 14. Resultados en superficie de erradicación de cultivos ilícitos a nivel nacional (1995–2015)

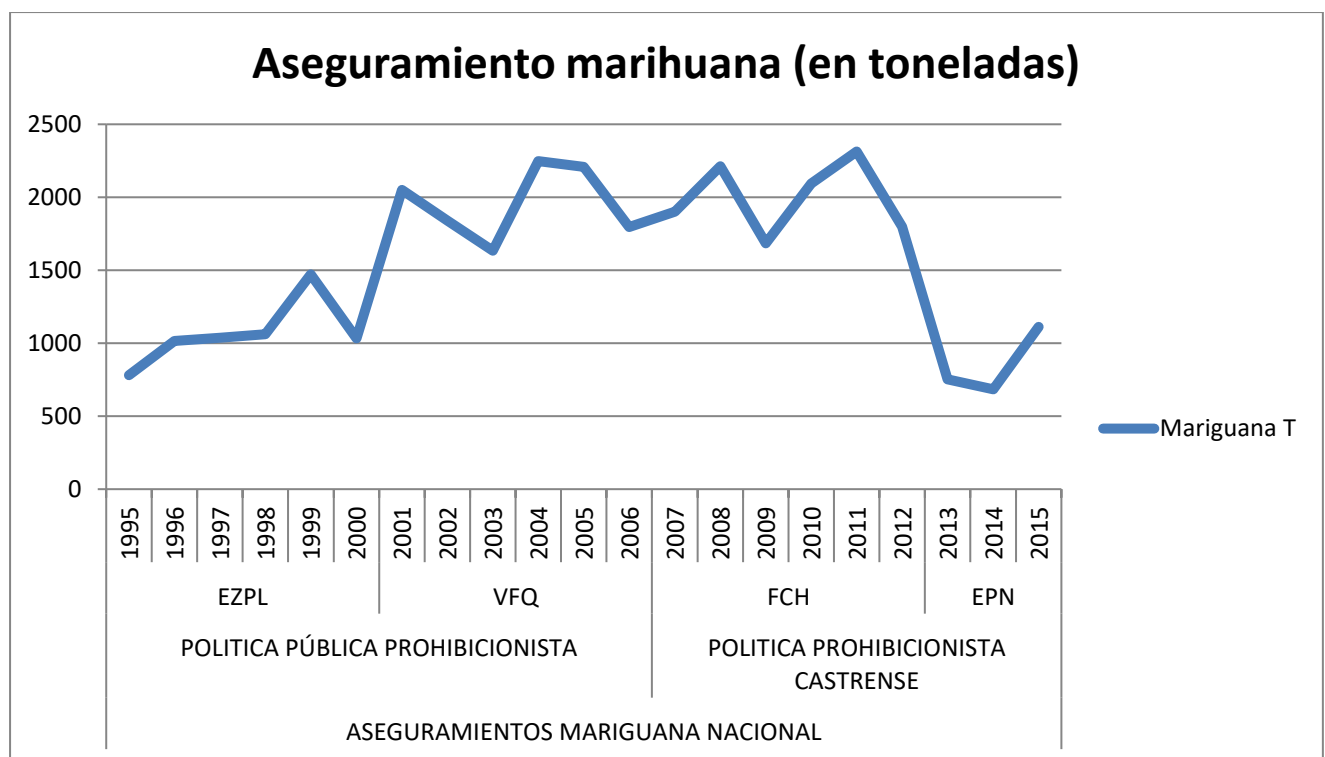


Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar, durante los periodos en los que se aplicó la política pública, los resultados en superficies de erradicación fueron en aumento, pero disminuyeron a partir de los últimos tres años de la administración de Vicente Fox (VFQ) y continúan a la baja, de forma radical, al convertirse la política en castrense, a partir de 2006, hasta alcanzar niveles menores a los obtenidos en 1995. Esto se comprueba en las menciones expuestas tanto por parte de las Naciones Unidas como por las notas periodísticas expuestas en el apartado del contexto e importancia del problema en esta investigación.

En seguida se presenta la gráfica en donde se podrán observar los aseguramientos de marihuana en el mismo periodo (véase la tabla 15).

Tabla 15. Resultados en aseguramientos de marihuana a nivel nacional (1995–2015)

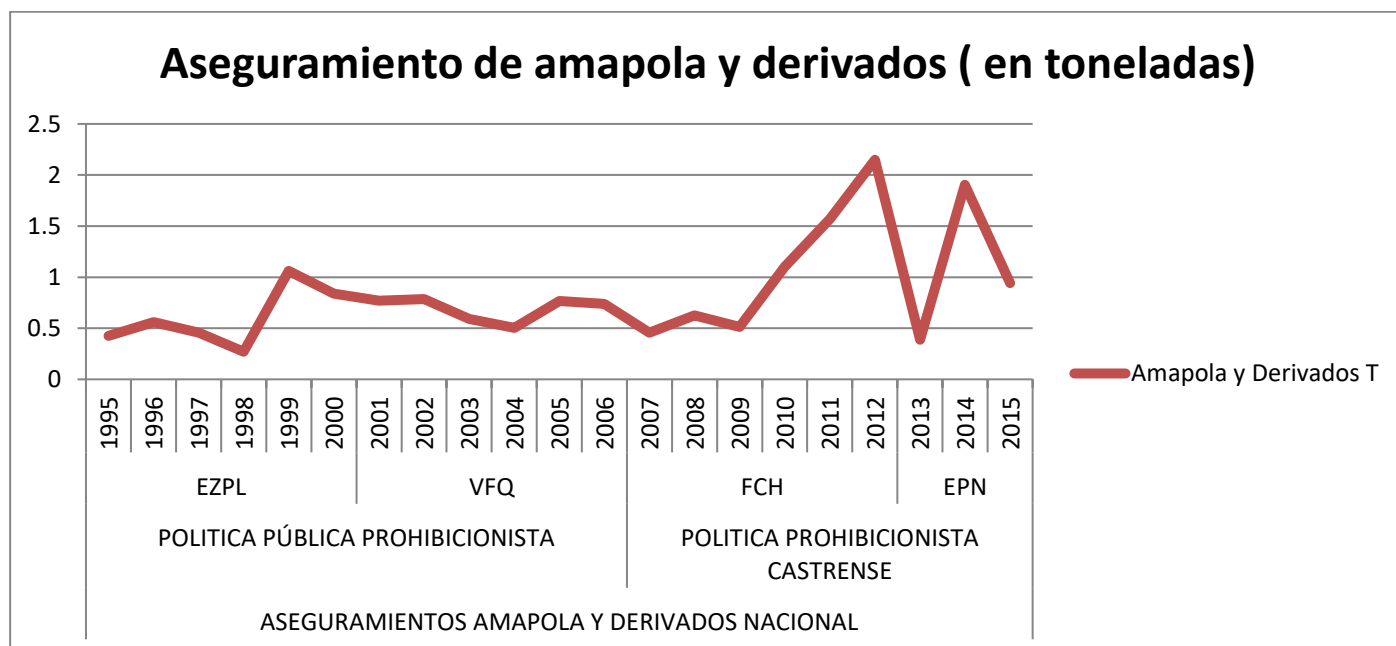


Fuente: elaboración propia.

En la gráfica anterior se ve claramente el aumento en los aseguramientos de marihuana, como resultado de la falta de erradicación expuesta.

En seguida se presenta el comportamiento de los aseguramientos de amapola para el periodo estudiado, aunque de antemano se sabe que son mucho menores que la cantidad reportada y que, asimismo, se confirma la misma teoría que con la marihuana (véase la tabla 16).

Tabla 16. Resultados de aseguramientos de amapola y derivados a nivel nacional (1995–2015)



Fuente: elaboración propia.

1.3 La Secretaría de la Defensa Nacional. Erradicación y aseguramientos

Se puede inferir que la historia de la intervención de la SEDENA en la erradicación de cultivos ilícitos comenzó desde la primera intervención de la Procuraduría General de la República, dado que ya los primeros operativos se llevaron a cabo con apoyo de esta Secretaría, que comisionaba personal y avionetas para la realización de estos trabajos desde la firma de los convenios internacionales.

La SEDENA, un baluarte por su lealtad a su comandante supremo y a la nación, y la encargada tanto de la seguridad nacional como de la aplicación de la Ley General de Armas

y Fuegos Explosivos, mantiene en secreto todos sus operativos, dado que se trata de una institución castrense. Por esta razón, es muy difícil encontrar datos que corroboren sus actividades; sin embargo, en el contexto del presente análisis se sabe de su intervención en apoyo a las actividades de erradicación hasta 2006, cuando comenzó su intervención directa por las directivas expuestas.

La SEDENA lleva a cabo la destrucción o erradicación de plantíos por medio terrestre y en recorridos que realizan a lo largo de las zonas serranas dentro del territorio nacional en patrullajes; de manera permanente, se aplica la Ley General de Armas y Fuegos Explosivos por donde pasan. De igual forma, a través de la denuncia anónima ciudadana se realiza la localización y la destrucción manual de plantíos ilícitos (se incineran las plantas).

Asimismo, realizan por medio de los equipos aéreos de la Fuerza Aérea Mexicana vuelos de reconocimiento a puntos específicos de las zonas serranas del país y de esa manera ubican plantíos para que, posteriormente, sea por medio aéreo o terrestre, se traslade al personal de tropa a llevar a cabo su destrucción manual.

Llenan sus registros de destrucción de forma global y por superficie; sólo contabilizan la cantidad aproximada de plantas destruidas y el número de plantíos destruidos.

El 20 de diciembre de 1920 se tiene el registro de las primeras tomas fotográficas aéreas tomadas por personal del Ejército en un vuelo al puerto de Veracruz. Para 1932, durante las acciones de campaña, como ellos llaman a las acciones contra el narcotráfico, ya se habla de personal del Ejército y la Fuerza Aérea que perdió la vida en cumplimiento del deber (Fuentes, 1983: 197).

De acuerdo con los datos de las memorias de la PGR (1946), la Secretaría de la Defensa comisionó dos avionetas a esa institución en 1937 (García Ramírez, 1987) para realizar labores de reconocimiento aéreo y ubicación de plantíos de estupefacientes. Por su parte, el archivo histórico de la SEDENA con respecto a las operaciones militares ha sido objeto de una identificación especializada y se encuentra bajo resguardo de la Dirección del Archivo Militar.

A fin de acotar el presente estudio a los resultados concernientes a esta investigación y por la falta de localización de datos reales en literatura impresa, se procedió a la revisión de los informes sexenales de los periodos propuestos.

Estos informes manifiestan sus resultados en las tareas de erradicación de cultivos ilícitos por parte de la SEDENA y muestran resultados realmente considerables. Por sus actividades de destrucción manual, el informe de Ernesto Zedillo Ponce de León arroja estos datos, en comparación con su antecesor:

Tabla 17. Principales resultados de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico

CONCEPTO	1989 A 1994	1995 A 2000	Variación en %
Erradicación de marihuana (hectáreas)	97,119.27	168,341.84	73.3%
Erradicación de amapola (hectáreas)	43,050.97	100,408.33	85.5 %
Aseguramiento de marihuana (toneladas)	940.15	2,955.57	214.4 %

Fuente: Zedillo (2000: 41).

Los números son muy elocuentes, a pesar de que se habla de destrucciones manuales llevadas a cabo por el personal militar en múltiples acciones a lo largo de las áreas serranas del territorio nacional.

En cuanto a las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox Quesada, que contaron con una política pública prohibicionista, la SEDENA continuó su apoyo al combate al narcotráfico realizando e intensificando las labores en conjunto con la PGR, como se ha venido manifestado, con lo cual se obtuvieron los resultados que se exponen en la siguiente tabla, y que nos permiten realizar un comparativo de lo efectuado por la SEDENA durante ambas administraciones.

Tabla 18. Resultados de la SEDENA en erradicación (miles de hectáreas) y aseguramientos (toneladas) (1995–2006)

Concepto / Año	POLÍTICA PÚBLICA PROHIBICIONISTA											
	EZPL						VFQ					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Erradicación marihuana	15.81	16.27	17.02	17.83	25.71	24.51	21.73	23.72	29.45	25.13	26.71	28.05
Erradicación amapola	12.58	11.26	12.94	12.89	12.18	11.82	13.70	14.02	16.47	13.45	18.81	15.64
Aseguramientos marihuana	267.8	379.9	408.1	495.5	736.2	1,305.1	1,335.3	1,229.6	1,953.2	1,791.4	1,638.2	1,748.9
Aseguramientos amapola	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: SEDENA (2016).

Como se puede apreciar, existe un aumento en la superficie de erradicación de cultivos ilícitos y de los aseguramientos de drogas en forma constante desde la administración de Zedillo (1995) hasta el último año de Fox (2006); así pues, los resultados por parte de esta institución son notables de acuerdo con las cifras expuestas.

Es importante recalcar que la SEDENA no refiere el aseguramiento de amapola y sus derivados en este reporte, aunque por tratarse de quienes patrullan las zonas serranas del país se encuentran más cercanos a realizarlo; asimismo, se debe notar el aumento de las cifras de erradicación en cultivos de amapola por la SEDENA en más de seis veces de 1995 a 2006.

En cuanto a las administraciones de Vicente Fox Quesada y de Felipe Calderón Hinojosa, el sexto informe de gobierno de este último presenta un comparativo. Se debe recordar que a partir del 28 de febrero de 2007, de acuerdo con el informe de resultados de 2006 de la SEDENA (2012), derivado de la transferencia de recursos y de las actividades de fumigación que hasta entonces habían sido de la PGR, la SEDENA se convirtió en la responsable de estas labores, de acuerdo con el Programa Sectorial de Defensa (SEDENA, 2007); a partir de esto, el informe nos brinda las estadísticas de ambos periodos de gestión en este rubro.

Tabla 19. Indicadores del combate al narcotráfico (superficie erradicada en miles de hectáreas y aseguramientos en toneladas)

Concepto/ Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Superficie erradicada de marihuana	28.7	30.8	36.6	30.9	30.9	30.2	23.3	18.7	16.7	18.6	13.4	4.3
Superficie erradicada de amapola	19.1	19.2	20.0	15.9	21.6	16.9	11.4	13.2	14.8	15.5	16.4	10.2
Aseguramientos de marihuana	1839	1633	2247	2208	1795	1902	2213	1684	2094	2313	1798	629
Aseguramientos de amapola	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: Calderón Hinojosa (2012b: 4).

Asimismo, este informe da cuenta de los indicadores de erradicación de cultivos ilícitos mediante operaciones aéreas de la SEDENA. Los resultados hablan por sí mismos. En seguida se presentan las cifras totales sin dividir por el tipo de estupefaciente.

Tabla 20. Superficie de erradicación de cultivos ilícitos mediante operaciones aéreas (hectáreas)

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erradicación	34,489	31,584	30,748	33,332	29,563	14,157

Fuente: Calderón Hinojosa (2012b: 36).

Según puede verse, existe una diferencia considerable entre los datos de la erradicación de cultivos vía aérea (véase tabla 20) frente a los de destrucción manual y aérea (véase tabla 19) y los resultados van a la baja.

A partir de 2013, con la nueva administración del presidente Enrique Peña Nieto, continúa la sinergia de la política prohibicionista castrense, sin que hasta la fecha de la elaboración de esta investigación se tenga conocimiento de la existencia o proyecto de modificación en la estructura o la aplicación de formas innovadoras para realizar este tipo de actividades. Sin embargo, por la continuidad obtienen resultados (véase tabla 21) que se exponen en conjunto con los de la administración anterior, para efectos comparativos.

Tabla 21. Superficie de erradicación (en miles de hectáreas) y aseguramientos de marihuana y amapola (en toneladas) por la SEDENA (2007–2015)

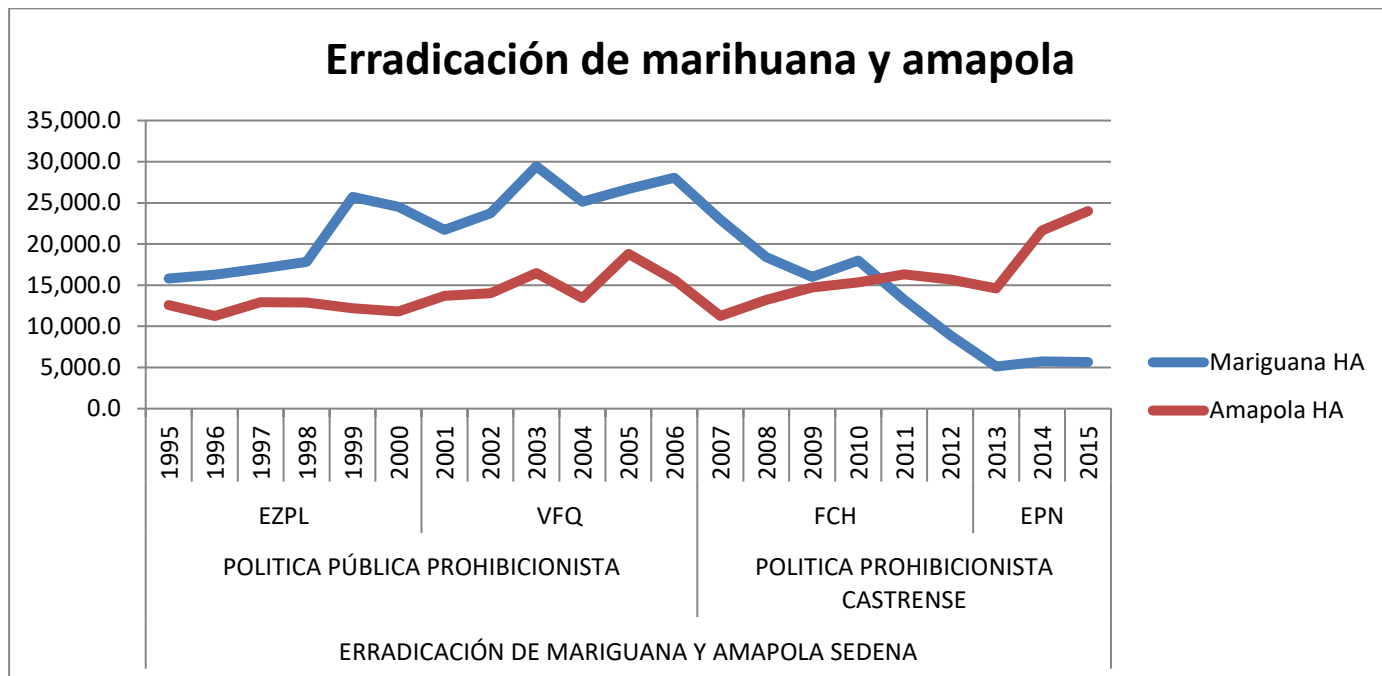
Concepto / Año	POLÍTICA PROHIBICIONISTA CASTRENSE								
	FCH						EPN		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Superficie erradicada de marihuana	23.0	18.4	16.0	18.0	13.3	8.9	5.1	5.7	5.66
Superficie erradicada de amapola	1.1	13.2	14.7	15.3	16.3	15.7	14.6	21.6	24.001
Aseguramientos de marihuana	2,070	1,532	1,943	2,013	1,655	1,193	753	684	1,111
Aseguramientos de amapola	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D

Fuente: SEDENA (2016).

Se puede apreciar en la tabla anterior, que nos presenta la continuidad de los trabajos realizados, la baja en los resultados en lo que respecta a la marihuana y, en cambio, el aumento notable en la erradicación de la amapola, que inició un repunte constante a partir de 2014, hasta alcanzar valores nunca antes obtenidos.

Para efecto de mayor claridad en la exposición de resultados de erradicación y aseguramientos efectuados por la SEDENA, se expone a continuación una gráfica en donde se muestran de manera conjunta los datos manifestados en este apartado:

Tabla 22. Superficie de erradicación de cultivos ilícitos (en hectáreas) realizados por la SEDENA (1995-2015)

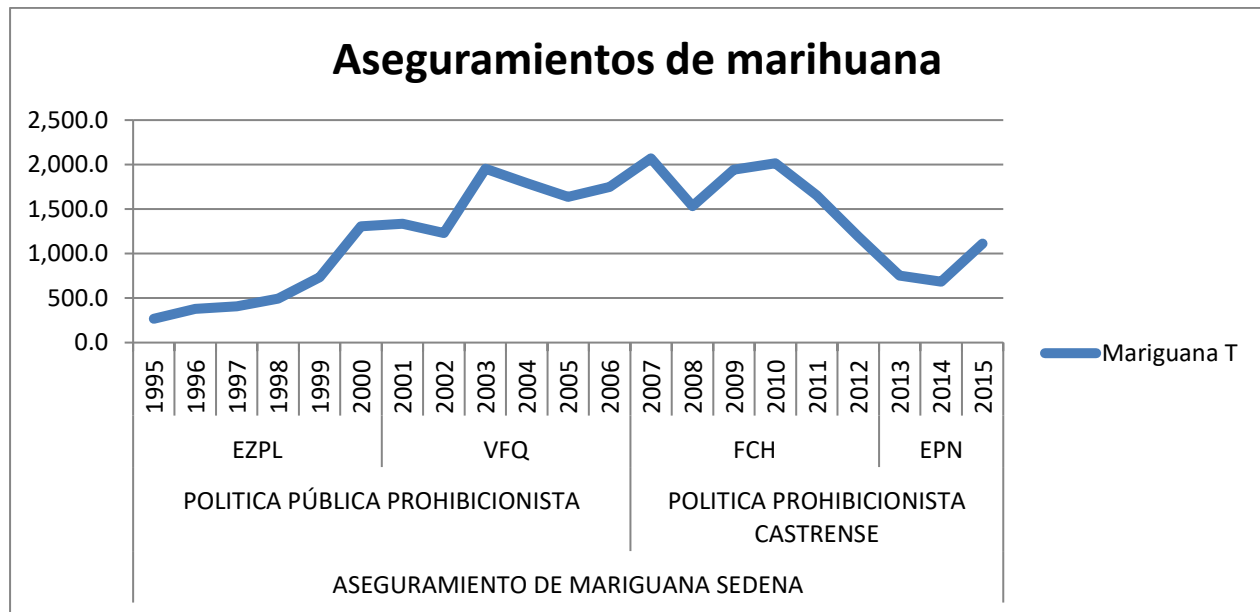


Fuente: SEDENA (2016).

Como se puede apreciar, a partir de que la política prohibicionista se convirtió en castrense, y el trabajo contra el narcotráfico quedó en manos de la SEDENA, disminuyó la erradicación de cultivos ilícitos de marihuana, pero aumentó considerablemente la de los cultivos de amapola.

En lo que respecta a los aseguramientos, la SEDENA reporta sólo los resultados obtenidos con respecto a la marihuana (véase la tabla 23).

Tabla 23. Aseguramientos de marihuana (en toneladas) reportados por la SEDENA (1995-2015)



Fuente: SEDENA (2016).

Como se puede apreciar, el comportamiento de los aseguramientos de marihuana y de erradicación de cultivos ilícitos se mantuvo a la alza mientras la política fue pública, pero cuando se hizo castrense comenzó a bajar.

En resumen, el cambio de políticas públicas a castrenses afectó cuantitativamente la cantidad de drogas existentes en el país, hecho que se comprueba con el aumento de los aseguramientos de drogas sembradas. Esto se produce por varias razones:

- a) La falta de praxis en el tipo de operaciones aéreas de fumigación al recibir equipo aéreo de la PGR a la SEDENA.
- b) El descontrol que se pudo haber generado entre la destrucción manual y las operaciones aéreas de erradicación de cultivos, al existir una duplicidad en la función específica en los mandos castrenses.

- c) La multiplicidad de funciones que debe cumplir la SEDENA.
- d) La implementación, adiestramiento de personal, los nuevos sistemas de control y de operación, diversos a los existentes en la SEDENA.

2. APARTADO TEÓRICO–METODOLÓGICO

Este trabajo se circunscribe en el análisis de tres administraciones y los primeros tres años de la administración actual por el Ejecutivo federal: Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000), Vicente Fox Quesada (2000–2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) y Enrique Peña Nieto (2013–2018), hasta 2015.

En este capítulo se sentarán las bases del desarrollo del estudio del caso. Dado que se trata de una investigación de tipo documental, sus fundamentos se encuentran en la revisión inicial de la historia, en donde se identificaron los tipos de políticas públicas para el control de drogas, su creación y desarrollo. Como ya se vio, estos tipos de política pública y su implementación, a través de la creación de leyes y reglamentos que norman el actuar del gobernado en un país, además de las convenciones internacionales y los acuerdos firmados para la generación de estas normas, llevó en México a la creación de un Programa Nacional para el Combate a las Drogas (PNCD), realizado conforme a la ley vigente en el país, que delimita la forma de actuar de las instituciones del estado, a efecto de que el programa brinde al gobernado un bienestar social y de salud.

Por lo anterior, con base en el desarrollo de esta política pública del tipo prohibicionista, nació el título del presente análisis, cuyo objetivo ha sido investigar por medios documentales lo acontecido desde la creación de este tipo de política pública, devenida en castrense frente a la desaparición del PNCD en el país, a fin de dar cuenta del contexto y dar respuesta a las interrogantes planteadas desde un inicio.

En el presente capítulo se presentará un breve análisis de las convenciones internacionales de drogas firmadas por el país, haciendo énfasis en los compromisos adquiridos que obligan al país a imponer controles a la producción de drogas, su fabricación y su uso dentro del territorio nacional, por medio de la creación de leyes y

reglamentos, por lo que estos acuerdos dan vida y nacimiento a los diversos tipos de políticas públicas de control de drogas, como lo son la del tipo médico, la de reducción de daños, la despenalización y la política pública prohibicionista existente en la actualidad en México.

Por lo anterior, se procederá en seguida a dar cuenta de los tipos de políticas públicas de control de drogas existentes, su forma de desarrollo, su implementación, y las acciones derivadas para que el lector pueda identificarlos plenamente.

Lo anterior servirá de base para exponer al lector algunas de las políticas públicas de drogas existentes que han sido implementadas en diversos países, visualizando su estructura y forma de desarrollo, a fin de distinguir plenamente los distintos tipos de política y, a la vez, establecer un comparativo entre estas: sus diferencias, su diseño, las maneras en que son desarrolladas.

Una vez visto lo anterior, podremos dar cuenta de los modelos de trabajo para la erradicación de cultivos ilícitos existentes a nivel internacional y los podremos comparar con el nacional, lo que nos servirá de base para efectuar un análisis dentro del contexto a la luz del desarrollo de estas políticas.

En el desarrollo de la exposición de las políticas públicas de otros países, realizaremos un comparativo con la existente en México; se usará la metodología del bienestar social para analizar los resultados. Así pues, se llevará a cabo una comparativa con las políticas públicas prohibicionistas, la reducción de daños, el aspecto médico y la despenalización, a fin de poder crear un marco con base en la referencia para el modelo de bienestar (MB) social. A través de ello, se buscará establecer si la erradicación, al ser un brazo ejecutor de esta política, en conjunto con los aseguramientos de drogas, inciden en la disminución y el control efectivo de la existencia de estupefacientes.

Para proponer una solución realista que mejore las políticas públicas, se debe contemplar el problema en su conjunto: la siembra y la producción de cultivos, los aseguramientos de drogas realizados, la prevalencia en el consumo, los índices de violencia y el lavado de dinero son factores que inciden, aunque no tienen igual peso. Francisco González de Cossío así lo manifiesta:

La problemática de drogas no es una cuestión policiaca; es cuestión de salud básicamente y se comporta de acuerdo a la más pura y clásica versión de la ley de la oferta y la demanda. Cualquier estudiante de economía advierte que el tráfico de drogas no es distinto al de cualquier otra mercancía: se oferta porque hay demanda, la curva de la oferta está conformada por la intercepción y prohibición, que la eleva y hace costosa [erradicación y aseguramientos], y la curva de la demanda está conformada por una necesidad altamente afectada por el carácter adictivo de la sustancia en cuestión [tráfico de drogas y adictos existentes en el país o en otro] (1997).

Como se puede observar, la erradicación y los aseguramientos van adquiriendo una importancia vital al ser el medio para el control de la producción de drogas (marihuana y amapola), ya que la existencia del producto en el mercado dependerá de una regulación efectiva, así como de la demanda que se tenga dependerán el precio y lo riesgoso de la operación. Por esta razón, resulta esencial para este estudio dar cuenta, además de la producción, de la prevalencia de las adicciones en México sobre las drogas que se producen, como la marihuana y la amapola con sus derivados (goma de opio, morfina, heroína, etc.), para de esta forma conocer la posible demanda que se tiene en este país o en otros —por la exportación de las drogas— y, en consecuencia, al ser los brazos de la política pública prohibicionista, obtener un análisis más claro de la situación.

Como lo manifiesta el antropólogo Ricardo Sanmartín (2002), lo único que aquí se busca es exponer cuál es el camino que he aprendido a andar a lo largo de mis años de experiencia en la investigación, intentando cumplir una vocación antropológica que persigue una imagen razonable del hombre, aun en su manifiesta diversidad.

Decía Zubiri:

La razón en sí misma es siempre y sólo búsqueda; la búsqueda de un fundamento de la verdad de algo que se ha aprehendido. Razón es ir desde una realidad hacia el fundamento de su verdad. [...] La razón, por ser 'qüerente', esboza desde sí misma (nada más que esboza), en una u otra forma, el carácter de lo que va buscando [...] Por esto, la verdad —esto es, que las cosas nos den la razón— es un encuentro de una razón que va a las cosas esbozándolas, y de estas cosas que vienen a nosotros dándonos razón (1993).

En este trabajo se plantean varias hipótesis de lo acontecido que podrán ser confirmadas o refutadas con base en los resultados de la investigación:

1. Cuando se llevó a cabo la entrega del equipo aéreo de la PGR a la SEDENA, el Ejército y la Fuerza Aérea no contaban con la práctica ni la experiencia necesarias para realizar una regulación efectiva por medio de la fumigación aérea de la siembra de enervantes en el país.
2. La PGR realizaba el adiestramiento de su personal directamente en las zonas de trabajo de erradicación de cultivos y esto poco a poco generaba una práctica o praxis en la labor, lo que los convertía en profesionales de la realización por el tiempo y la forma de los tipos de vuelo de fumigación, traslados y efectividad en la erradicación del cultivo, sin necesidad de tomar riesgos innecesarios.
3. Si las cuestiones de adiestramiento de la PGR fueron implementadas en la SEDENA por medio de algún programa registrado, y tardaron más tiempo en aprender formas de uso para lograr una mayor efectividad en el uso del equipo aéreo, se puede afirmar que existieron razones que obstaculizaron su desarrollo, al ser castrenses.
4. La administración del uso de horas de vuelo en los equipos de aviación es importante por lo costoso de los servicios de mantenimiento, y resulta básico en la obtención de resultados, por lo que los tiempos efectivos de trabajo son más importantes que los de traslado.
5. La política pública prohibicionista dejó de ser pública para convertirse en castrense, con lo que dejó de lado su fin último de bienestar social, por el eslogan "Para que la droga no llegue a tus hijos".

Es necesario ahora definir algunos conceptos que se utilizarán a lo largo de este trabajo:

Cultivo ilícito. Este concepto proviene de la unión de cultivo, que significa siembra de algún producto del campo por un humano (Merriam-Webster, 1981: 552) e ilícito, no permitido (Merriam-Webster, 1981: 1126). En conjunto, pues, manifiestan la prohibición de la siembra, que de acuerdo con la ley en México, se refiere a todo cultivo que no está enmarcado de acuerdo con la norma.

Erradicación. “Es el acto o proceso de destrucción inmediata de lo que hace un daño” (Merriam–Webster, 1981: 769). Conforme a esta definición, se dará su adaptación para el comparativo conforme a nuestro modelo de bienestar MB.

La SEDENA la define como:

[...] erradicación no solamente implica la acción de extraer y destruir la planta ilegal; sino el proceso de evitar la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación o acondicionamiento de enervante, a través de la búsqueda, localización y destrucción de plantíos, campamentos o secaderos, centros de acopio y laboratorios clandestinos para la producción de estupefacientes (2005).

De acuerdo con los tratados internacionales firmados por México, el país se compromete a tomar las medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

El problema desde esta perspectiva es el proceso de erradicación o destrucción, que tiene que ver con diversos pasos y términos que, con base en el compromiso internacional, es importante describir, por lo que es viable usarlos para poder comprender el proceso de elaboración del ciclo vegetativo de las plantas, el tiempo que se lleva en producirlas y el momento de cosecharlas.

Producción. Es el proceso por medio del cual los insumos o materias primas se mezclan y se transforman en productos. A la relación entre la cantidad de factores productivos requerida y la cantidad del producto que puede obtenerse se le denomina *función de producción*. El proceso de la producción es en el cual los insumos se combinan y transforman en producto (Merriam–Webster, 1981: 1810).

De acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA), las variaciones en la producción y el consumo de drogas, así como en la percepción de problema, son diversas, ya que mientras en algunos países el problema es social y de salud, en otros es de seguridad pública. Es así como la inversión para enfrentar el problema de las drogas difiere en función de las consecuencias que tiene para cada uno de los países (OEA, 2008: 17).

El problema de la producción de drogas se manifiesta por medio de la violencia, por la lucha del poder para llevar a cabo esta labor, a fin de generar el tráfico, que es el que lleva a los delitos en la calle (OEA, 2008: 32); así se empoderan económicamente y suben su nivel de vida los grupos de narcotráfico. Estos grupos obtienen el poder para corromper a la autoridad y generan la violencia al no poder realizar su cometido (el poder hacer). El sector primario es el que está formado por actividades económicas relacionadas con la transformación de recursos naturales en productos primarios no elaborados al momento de la cosecha, por lo que este punto es el *quid* por el que afectan a la sociedad inicialmente, y por lo tanto inciden en nuestro modelo de bienestar expuesto.

Tipos de erradicación de cultivos

A continuación se exponen los diversos tipos de erradicación de cultivos ilícitos:

1. Manual. Extracción de plantas por medio manual o por la mano, para lo cual se realizan el arrancamiento de la planta desde su raíz y la incineración del enervante en el lugar de extracción o plantío.
2. Aspersión manual. Se lleva a cabo por medio de la aplicación de un herbicida desecante directamente a las plantas, caminado con equipo de fumigación manual. Con la aplicación por acción química la planta se seca y muere en el mismo lugar de siembra.
3. Aspersión aérea. Se realiza por medio aéreo la aplicación del mismo tipo de herbicida que el anterior, pero incluido un adherente que produzca la mejor absorción por la planta a desecar. El efecto es inmediato y en pocas horas queda totalmente seca la plantación fumigada.

El *aseguramiento* del producto se define como la acción del Estado de incautar los estupefacientes no permitidos para su transportación, tráfico, distribución, venta o tenencia con cualquier fin.

Ahora bien, a continuación se abordarán las definiciones de los estupefacientes contenidos en el presente estudio, que son los que se producen en el territorio nacional y

se encuentran enmarcados en los tratados internacionales firmados por México en diversas fechas:

1. Mariguana, marihuana o *cannabis*. La Convención Única de 1961 sobre estupefacientes en Nueva York, Estados Unidos (en su artículo 1 fracción b), manifiesta: “se entiende las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la *cannabis* (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades), de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con el que se le designe” (Díaz Ordaz, 1967: 2).
2. Amapola o *papaver somniferum*. El decreto del *Diario Oficial* del 18 de marzo de 1927, por el cual se promulga la Convención Internacional sobre el Opio y el protocolo respectivo celebrado en La Haya el 23 de enero de 1912, define al opio bruto como el jugo coagulado espontáneamente, obtenido de la capsula de adormidera (*papaver somniferum*) y que no ha sufrido más que las manipulaciones necesarias para su empaquetamiento y su transporte (Convención Internacional sobre el Opio, 1912: 1).

Como datos empíricos referenciales que servirán como variables, los estimados de producción son los cálculos que a futuro se pueden prever para obtener la existencia física del producto, obtenida con base en la producción ejercida.

De acuerdo con el reporte de 2007 realizado por el Departamento de Estado de Estados Unidos (US Department of State, 2008: 33), los estimados de producción de estupefacientes que servirán de referentes para la presente investigación (en toneladas) son:

Tabla 24. Estimados de producción de estupefacientes por año

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amapola o <i>Papaver somniferum</i> (opio)	58	101	73	71	108	En proceso
Marihuana	7,900	13,500	10,400	10,100	15,500	En proceso

Estos estimados de producción nos servirán de base para el comparativo de los resultados obtenidos en aseguramientos de drogas en México.

Del mismo reporte se toman los estimados de cultivo, entendidos como las posibilidades potenciales del cultivo de algún estupefaciente. El potencial de cultivo anual estimado para México en la producción de estupefacientes con respecto a las drogas del presente estudio (en hectáreas) es de:

Tabla 25. Estimado de cultivo de estupefacientes anual

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amapola o <i>Papaver somniferum</i> (opio)	2,700	4,800	3,500	3,300	5,000	En proceso
Marihuana	4,400	7,500	5,800	5,600	8,600	En proceso

Estos datos estimados de producción y de superficie de cultivos para la producción nos dan la posibilidad de verificar, de acuerdo con el reporte real realizado por México a nivel internacional, lo acontecido y estimar promedios de los trabajos realizados para entablar comparativos y saber si en realidad los operativos fueron efectivos o no.

Nuestro modelo de bienestar MB estará basado tanto en los promedios de aseguramientos estimados (AE, en toneladas), estimado de erradicación de marihuana

(EEM), estimado de erradicación de amapola (EEA), el producto promedio estimado como posible contra las toneladas de producto asegurado (AB), erradicación de amapola (EA) y erradicación de marihuana (EH) reportadas.

Esta constante promedio será la referente del modelo de bienestar MB: cantidad como mínimo de aseguramiento o de erradicación, promedio mínimo de efectividad en la temporalidad de cada año de investigación por los resultados obtenidos de las instituciones encargadas de efectuar el aseguramiento, ya sea en toneladas o de hectáreas de superficie destruida en la erradicación de cultivos ilícitos, en términos de efectividad (véanse los anexos 1 y 2).

Con respecto a la prevalencia de las adicciones en el país, se usarán las referencias de los reportes presentados por el INEGI, mediante las Encuestas Nacionales de Adicciones ENA de 2002, 2008 y 2011, con lo que se obtendrá un comparativo del comportamiento de adicciones por tipo de droga y su prevalencia durante el periodo, a fin de observar si se ha aumentado o disminuido la cantidad de personas adictas en el reporte nacional y evaluar la realidad del problema a nivel nacional, así como para compararlo con el de otros países (véanse los anexos 1 y 2).

2.1 Convenciones internacionales en materia de drogas

El 23 de enero de 1912 intervino el país por primera ocasión a nivel internacional en la Convención Internacional del Opio celebrada en La Haya, Países Bajos (Opio, 1912). A partir de esta Convención, los signantes se comprometieron, en sus tres primeros capítulos, a crear normas que se tradujeran en leyes y reglamentos a fin de delimitar las actividades en sus territorios y de sus ciudadanos, con el objetivo de:

1. Limitar la exportación de opio bruto para los países que hubieren prohibido su uso.
2. Controlar la exportación del opio bruto a los países que limiten su importación.

3. Prohibir su importación, exportación, y a realizarlo en su caso, solo por personas debidamente autorizadas para este fin, para el uso exclusivo medicinal en su caso y de investigación, del opio bruto, la morfina y cocaína.

4. A realizar los controles prohibitivos de forma inmediata en sus territorios o en su caso de estar permitido o no estar normado el uso de estas sustancias mencionadas en sus territorios, a tomar las medidas necesarias para que paulatinamente se delimite su uso hasta su debida regulación y control para solo las personas debidamente autorizadas puedan manejar estas sustancias con los controles que al efecto se exijan.

Como se puede observar, al firmar el documento de la convención, los países signantes se comprometieron desde ese momento a:

- a) La creación de leyes y reglamentos prohibitivos.
- b) La creación de medios regulatorios para el uso médico.
- c) La realización paulatina de la aplicación prohibicionista, por medio de la reducción de daños a la salud, ya que la misma Convención establece las medidas a implementar para que de manera paulatina se reduzca significativamente su uso y el consumo del opio bruto.
- d) La regulación por medio de la autorización controlada de la fabricación, compra, venta y distribución de morfina y cocaína.

De acuerdo con lo anterior, se puede inferir que se marca en la historia el inicio para la creación de los tipos de políticas públicas de drogas en cada país, puesto que de los acuerdos manifestados se deriva la obligación de crear e implementar leyes y reglamentos de acuerdo con lo existente en cada territorio, ya sea del tipo prohibicionista, médico, de reducción de daños y la despenalización por medio de una regulación efectiva.

Lo anterior se define con base en la adopción de medidas que se hayan decidido tomar por cada país para aplicarlas dentro de su territorio, con la implementación del tipo que más se acerque a su forma de gobierno, a efecto de que coincida con los acuerdos.

Las siguientes convenciones fueron, en su evolución, normando definiciones, endureciendo paulatinamente las reglamentaciones y, en los acuerdos, imponiendo medidas más enérgicas y procedimentales a los países de conformidad con la siguiente tabla:

Tabla 26. Convenios Internacionales signados por México

Fecha	País de reunión y nombre de la convención	Acuerdos principales
23/01/1912	La Haya, Países Bajos Convención Internacional del Opio (derogado)	Imponer la creación de leyes y reglamentos en cada uno de sus territorios para la prohibición del opio bruto. Con respecto al opio medicinal, la morfina, cocaína y sales respectivas, se norma la regulación general para el control y uso exclusivo médico.
13/07/1931	Ginebra, Suiza Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de drogas estupefacientes (derogado)	Se define el término “drogas”; se realiza una división de grupos y subgrupos de drogas, agrupados de acuerdo con sus ingredientes químicos. Los países se comprometen a presentar reportes anuales al respecto de cada tipo de droga y su existencia en el territorio; a continuar con los controles regulatorios, de limitación de existencia y fabricación; a sólo autorizar la exportación e importación autorizada, y a imponer controles de cantidades consumidas, fabricadas, transformadas, importadas o exportadas.
10/06/1936	Ginebra, Suiza Convención para la supresión del tráfico ilícito de estupefacientes (derogado)	Se define el término “estupefaciente”, en lugar del de “drogas” de las anteriores convenciones. Se le llama “producción” al procedimiento de la obtención, y “extracción” a la operación por la cual se separa un estupefaciente de la sustancia o del compuesto que forma parte, sin que

Fecha	País de reunión y nombre de la convención	Acuerdos principales
		<p>esto implique fabricación o transformación propiamente.</p> <p>Se acuerda la creación de disposiciones legislativas (leyes) necesarias para castigar severamente: prisión y penas privativas de libertad para la fabricación, transformación, extracción, preparación, posesión, oferta, tenencia, distribución, venta, exportación, importación, tráfico, etc., ya sea de forma individual, en asociación o tentativa de todos los estupefacientes de las convenciones anteriores y de esta.</p> <p>Se reglamenta la extradición en caso de resultar culpables de la anterior reglamentación, de realizar la búsqueda y persecución del que viole los acuerdos para imponer el castigo, etc.</p> <p>Se realiza la creación de una oficina de contacto central para el control y relación con otras instituciones para facilitar investigaciones, intercambiar información, prevenir, perseguir y detener, determinando la creación por cada una de las partes contratantes a nivel federal de oficinas encargadas para coordinar operaciones dentro de sus territorios para el debido control conjunto.</p> <p>Se regulan las diferencias y comunicaciones entre países por medio de la Secretaría general de la Organización de las Naciones Unidas, conforme al reglamento formulado en esta convención.</p>
01/12/1961 Publicada en México en el	Viena, Austria Convención única de 1961 sobre estupefacientes	<p>Se abrogan todas las convenciones y protocolos anteriores.</p> <p>Se reconoce la preocupación internacional</p>

Fecha	País de reunión y nombre de la convención	Acuerdos principales
<i>Diario Oficial</i> el 31/05/1967	(vigente)	<p>por la salud física y moral de la humanidad.</p> <p>Se reconoce que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad.</p> <p>Se reconoce a las Naciones Unidas como organismo fiscalizador.</p> <p>Se limita el uso de estupefacientes para fines médicos y científicos, estableciendo mecanismos de cooperación internacional.</p> <p>Se realiza la definición de drogas, estupefacientes, producción, cultivo y demás términos expresados en el texto.</p> <p>Se determinan los listados de sustancias a fiscalización y su esfera de aplicación.</p> <p>Se establece la obligación de las partes a tomar todas las medidas necesarias para legislar y administrar en sus territorios para dar cumplimiento a los acuerdos y disposiciones, a cooperar con los demás estados y con las disposiciones contenidas, así como a reportar por medio de informes anuales ante a la ONU.</p> <p>Se obliga a regular el uso médico y científico de los estupefacientes mencionados en los listados, y a proporcionar y reportar los listados de existencias de estas sustancias y su previsión de existencias de forma anual, a través de la presentación de informes estadísticos.</p> <p>Se obliga a limitar la fabricación y la importación, así como el cultivo, en su caso.</p> <p>Se obliga a fiscalizar y regular el cultivo del</p>

Fecha	País de reunión y nombre de la convención	Acuerdos principales
		<p>opio, hoja de coca y cannabis, y a limitar su producción para el comercio internacional. Se crean las bases de la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes.</p> <p>Se acuerda la consideración como delito y la penalización en la tenencia, uso, distribución, fabricación, producción etc., que por cualquier circunstancia no permitida por medio de licencias autorizadas se tenga de los estupefacientes manifestados.</p> <p>Se integran los términos aprehensión y decomiso.</p> <p>Se da inicio al compromiso de salud para el tratamiento médico de los toxicómanos y su rehabilitación.</p>
21/02/1971	<p>Viena, Austria</p> <p>Convenio sobre sustancias psicotrópicas (vigente)</p>	<p>Se reconoce la preocupación por la salud física y moral de la humanidad ante los problemas sanitarios y sociales que origina el uso indebido de sustancias psicotrópicas; se decide prevenir y combatir el uso indebido de estas sustancias y el tráfico ilícito que da a lugar, considerando que es necesario tomar medidas rigurosas para restringirlo.</p> <p>Reconocen que estas sustancias sólo deben tener uso médico y científico.</p> <p>Reconocen que las labores deben ser conjuntas e interinstitucionales, por lo que se establece a la ONU como organismo fiscalizador.</p> <p>Se acuerda tomar medidas más enérgicas y prohibitivas del uso de estupefacientes, aumentando las penas, restringiendo el tráfico, la producción, fabricación, imponiendo mayores requisitos para la</p>

Fecha	País de reunión y nombre de la convención	Acuerdos principales
		<p>obtención de licencias y la exigencia de recetas médicas para el uso, etc.</p> <p>Se limita el uso de licencias a un número determinado.</p> <p>Se prohíbe la posesión, la exportación y la importación por cualquier medio, tráfico, producción y tenencia de estupefacientes de acuerdo con los listados.</p> <p>Se acuerda el endurecimiento de los sistemas de control y prohibición de estupefacientes.</p>
20/12/1988	<p>Viena, Austria</p> <p>Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (vigente)</p>	<p>Se reconoce la preocupación internacional y el aumento de la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes, que esto ha generado una grave amenaza para la salud humana, y que la penetración del tráfico también ha afectado a las bases culturales, morales y económicas de la humanidad.</p> <p>Se acuerda que los países tomen medidas para: Erradicar cultivos ilícitos de estupefacientes dentro de sus territorios, a fin de evitar su producción y a eliminar la demanda ilícita de estos estupefacientes.</p> <p>Realización de decomisos o aseguramientos de estupefacientes y drogas, así como de los productos derivados del comercio ilícito de estas sustancias, etc.</p> <p>Se acuerda la implementación y elaboración de programas de erradicación de cultivos ilícitos en los países e incluir las medidas reglamentarias.</p> <p>Se acuerda la cooperación entre los países para los programas de erradicación conjuntos cuando sus fronteras así lo sean.</p>

Fuente: Opio (1912), ONU (1989), UNODC (2016).

La ONU, por medio de su Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con las (UNODC), es la encargada de controlar y llevar a cabo la supervisión de las convenciones signadas por los países que se comprometieron, por medio del marco jurídico internacional sobre esta fiscalización.

Así pues, se encuentran vigentes las tres últimas convenciones de estupefacientes manifiestas, mediante las cuales se complementan mutuamente y proporcionan las bases legales necesarias para que los países realicen las acciones legales conducentes y necesarias para el control de los delitos relacionados con las drogas.

Estos documentos incluyen las medidas acordadas internacionalmente para asegurar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para usos médicos y científicos, disponiendo las bases de prevención para evitar su desvío con fines ilícitos.

Como se puede ver, en las convenciones se incluyen medidas generales para que los países legislen en materia del tráfico, erradicación, decomisos o aseguramientos de drogas, medidas de rehabilitación de toxicómanos, etc.

Estas convenciones plasman de manera general las bases para la creación de leyes, reglamentos y programas para el control de drogas. De allí nace el primer Programa Nacional para el Combate a las Drogas (PNCD) en 1992, elaborado por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, en concordancia con los acuerdos internacionales signados en Viena de 1988.

2.2 Tipos de políticas públicas de control de drogas

Como ya se vio, una de las partes más importantes en la teoría de políticas públicas es la definición y la construcción de los problemas sociales (Flamand, 2014), y las drogas constituyen uno de los problemas sociales más acuciantes. Al ser primordial su resolución a nivel internacional, de acuerdo con las convenciones presentadas, su aplicación adquiere suma importancia y demanda la intervención gubernamental para proporcionar una solución eficaz por medio de su debida instauración.

Recordemos que una política pública es la determinación de la autoridad legítima desde su ámbito de jurisdicción normativo, de acuerdo con procesos establecidos, que relaciona a la sociedad y mediante leyes, sentencias o actos administrativos (Aguilar Villanueva, 1992: 22–27), Merino (2013) la define como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público.

Y como habíamos mencionado anteriormente, surge la pregunta: ¿qué es lo público? Como ya se expuso, una política pública se define como el conjunto de planes o estrategias político-sociales propuestas por el Estado, que tienen como fin público propiciar el bienestar común.

En general, el concepto de política pública ha sido estudiado desde su significado pluridisciplinario. De acuerdo con el investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Omar Guerrero, se trata de un tipo de actividad del gobierno, “aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto” (1993), siendo el accionar gubernamental el camino a seguir del hacer para resolver o no hacerlo. Manifiesta que existe un objeto definido de campo de estudio y su cultivo debe integrar el interés común. En políticas públicas todo es gobierno, pero no todo el gobierno son políticas públicas (Guerrero, 1993).

Las políticas públicas persiguen como uno de sus objetivos la solución de conflictos del interés público, lo que da como resultado la generación de compromisos que resuelvan o mejoren a la sociedad.

Deborah Stone manifiesta que la política pública se debe realizar no por medio de un análisis racional exhaustivo, sino buscando siempre la solución del problema por medio de la equidad distributiva, usando como medio la democracia y la igualdad para todos los seres, ya que todas las partes tienen igual valor (Stone, 2001). En políticas públicas, por tanto, incluye todas las ideas y opciones que buscan la equidad de acuerdo con el entorno.

Schmidt y Radaelli (2004) explican que, en políticas públicas, el discurso encuadra las ideas sensatas y apropiadas, incluido el proceso interactivo de formulación para comunicarlas, por lo que el discurso debe verse como parte, es decir, dentro del conjunto de hechuras de la política.

Los tipos de políticas de control de drogas como quedo manifestado en el apartado anterior nacen de los convenios signados por los países integrantes de las convenciones internacionales, coincidiendo con las anteriores manifestaciones teóricas.

Los acuerdos tomados durante la historia y su evolución como vimos fueron endureciendo sus medidas para de esta forma dar pie a la creación de diversos tipos de estas políticas, sentando las bases para la creación en su individual proceder para la aplicación, instauración paulatina o inmediato proceder que cada nación eligió.

Rivera (2010), en su investigación del análisis de las políticas públicas, expone que para el control de drogas existen cuatro tipos de políticas públicas que se diferencian por su modo de trabajo y su permisibilidad: la prohibicionista, la del control de daños, la médica y la despenalización. Se pueden evaluar desde diversos ángulos, pero su revisión en este trabajo será a partir del beneficio social por el modelo de bienestar (MB) para todos los ciudadanos, y será diagnosticada por medio de un análisis de árbol cualitativo que brinde la posibilidad de observar las causas y los efectos de la misma (Rivera, 2010).

De tal forma, desde el ámbito histórico-documental se generan y fundamentan los tipos de política pública contra las drogas que a continuación presentamos, conforme a la ideología que les guía:

1. La prohibicionista. En ninguno de sus ámbitos está permitido el uso, transporte, fabricación, producción, venta o tráfico de alguna droga. Sólo para el propio consumo de los adictos comprobados y de los usos y costumbres de las etnias (existe en nuestro país).
2. La médica. Regulada por la prohibicionista, sólo se autoriza el uso de estupefacientes o drogas en investigación para usos científicos y medicinales por medio de autorizaciones expresas y específicas de lugar, forma y uso (receta médica).
3. La de reducción de daños. Su prioridad es punitiva y prohibitiva, regulada por la prohibicionista. Creada con el fin de la implementación de una política prohibicionista que marque el camino paulatino a seguir en la búsqueda de la prohibición no inmediata dentro del territorio en el que se desee implantar.

4. La despenalización. El problema de drogadicción se convierte en uno de salud pública al despenalizarlo y se adquiere la libertad de elección del individuo para el uso regulado de estupefacientes, por medio de la creación de leyes reglamentarias secundarias que regulan sus formas de producción, distribución, comercio, uso y tenencia.

Para mejor comprensión de lector presentamos la estructura de este tipo de políticas públicas de control de drogas:

Tabla 27. Esquema de tipos de políticas públicas más comunes de control de drogas:



Fuente: Rivera (2010).

Ahora bien, la generación en México de una política pública prohibicionista de drogas, de acuerdo con los componentes manifestados, está avalada por los acuerdos o convenciones internacionales firmados por el país a lo largo de la historia, desde 1912, en La Haya, como ya se explicó. Estos acuerdos reiteran la prohibición de drogas, en especial el opio o la goma de opio, ya que los países signantes manifestaron el compromiso de la creación de controles sociales, lo que se logra por medio de las políticas públicas que generan leyes y reglamentos para el control de estas sustancias.

Basta ver la redacción del artículo 6 de la Convención de Ginebra del 13 de abril de 1931, en donde los distintos países, incluido México, se comprometen a las limitaciones de fabricación de cualquier droga manifestadas en el documento (marihuana y amapola incluidas) fuera de los fines médicos o científicos, y el que lo realice deberá explicar las razones de la sobreproducción.

Además, los signantes se comprometieron a realizar informes anuales a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde manifestaban lo producido, resultados y controles ejercidos, con lo que se dio inicio a la generación de políticas públicas prohibicionistas con un objeto definido por parte de cada Estado.

Las siguientes convenciones sobre estupefacientes de las Naciones Unidas previeron modificaciones a los acuerdos del protocolo firmado (Ginebra, 1936), pero basados en el anterior y signados durante el tiempo: Lake Success, el 11 de diciembre de 1946; París, el 19 de noviembre de 1948; sin embargo, en la de Nueva York, el 30 de marzo de 1961 derogan las anteriores para conformar una que incluya los acuerdos anteriores y dé vida a lo que se estaba viviendo en esa época, para posteriormente reunirse, en Viena, el 21 de febrero de 1971 —esta generó en México reservas para la aplicación del instrumento entre los grupos étnicos, que tienen entre sus usos y costumbres la utilización de ciertas drogas para algunos de sus rituales—; en Ginebra, el 25 de marzo de 1972; hasta las más actuales, como la de Quito, el 31 de mayo de 1985 y la de Viena, el 20 de diciembre de 1988, vigente hasta la fecha. A partir de esta última, se publicó en el *Diario Oficial* el 5 de septiembre de 1990 el compromiso de México a realizar acciones contra:

- a) Delitos y sanciones en materia de narcotráfico.
- b) La figura del decomiso internacional.*
- c) Extradición.
- d) Asistencia judicial recíproca.
- e) Revisión de actuaciones penales.
- f) Otras formas de cooperación y capacitación.
- g) Cooperación internacional y asistencia a los estados de tránsito.
- h) Sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes.
- i) Medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes o sustancias psicotrópicas.*
- j) Transportistas comerciales.

- k) Documentos comerciales y etiquetas de las exportaciones.
- l) Tráfico ilícito por mar.
- m) Aplicación de medidas más estrictas que las establecidas por la presente convención (Santos Villarreal, 2009: 33).¹

Así pues, el gobierno mexicano fue formulando la política pública prohibicionista antidrogas en el país, como producto de los tratados internacionales que ha firmado, y se ha ido estructurando de acuerdo con cada administración gubernamental.

Ahora bien, como ya se manifestó, el país cuenta con una tierra fértil para la producción de cultivos de estupefacientes como la marihuana y la amapola, por lo que nace su prohibición ante la preocupación de “la salud física y moral de la humanidad” (ONU, 1988). Los métodos que utiliza el Estado para el control de drogas, como parte de una política pública prohibicionista, son la erradicación y los aseguramientos de drogas. Así, estos adquieren valor en la medida de su efectividad, es decir, del cumplimiento de los objetivos/resultados para los que fueron creados. Lógicamente, esta efectividad (Lam Díaz y Hernández Ramírez, 2008) se hace evidente al constatar la existencia o no de ciertas cantidades de estos productos ilegales en el mercado a nivel nacional.

Con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del decreto para la creación del Plan Nacional para el Combate a las Drogas (PNCD) 1989–1994, por parte del entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari (1993), se cumplieron los acuerdos internacionales firmados, autorizados en el país en 1990.

Así este objetivo se cumple al erradicar cultivos ilícitos y realizar decomisos o aseguramientos, lo cual tuvo inicialmente un fundamento jurídico-legal derivado del compromiso internacional para alcanzar el modelo de bienestar (MB) público.

La política pública prohibitiva de control de drogas en México se subdivide en: la erradicación de cultivos ilícitos y los decomisos o aseguramientos de drogas por el Estado, que son los brazos ejecutores de este tipo de política, aunados a la ley penal que prohíbe su siembra, cultivo, producción, transportación, tenencia, tráfico, comercialización, etc.

¹ Los * son añadidos para marcar su importancia dentro de la presente investigación.

2.3 Políticas de drogas en distintos países

En este apartado visualizaremos las políticas públicas existentes en la actualidad, que son desarrolladas dentro de algunos países y nos sirven como referencias para analizar y diferenciar de acuerdo con su tipo de política.

Dentro de la exposición, estará incluido nuestro país, del cual abreviaremos la historia y los resultados presentados en el primer capítulo e ilustraremos su estructura por medio de un diagrama de árbol del antes, cuando era política pública, y el después, cuando se convirtió en castrense. Se continuará con los países que se consideran referentes y que podrán auxiliar para efectuar un análisis crítico constructivo de la experiencia internacional.

Se presentarán tablas expositivas de diagramas de árbol, mediante las cuales se podrá visualizar la estructura gubernamental generada por cada país para el control de drogas, se diferenciará e identificará el tipo de política pública desarrollada por cada uno y se hará una breve reseña histórica de lo acontecido.

México

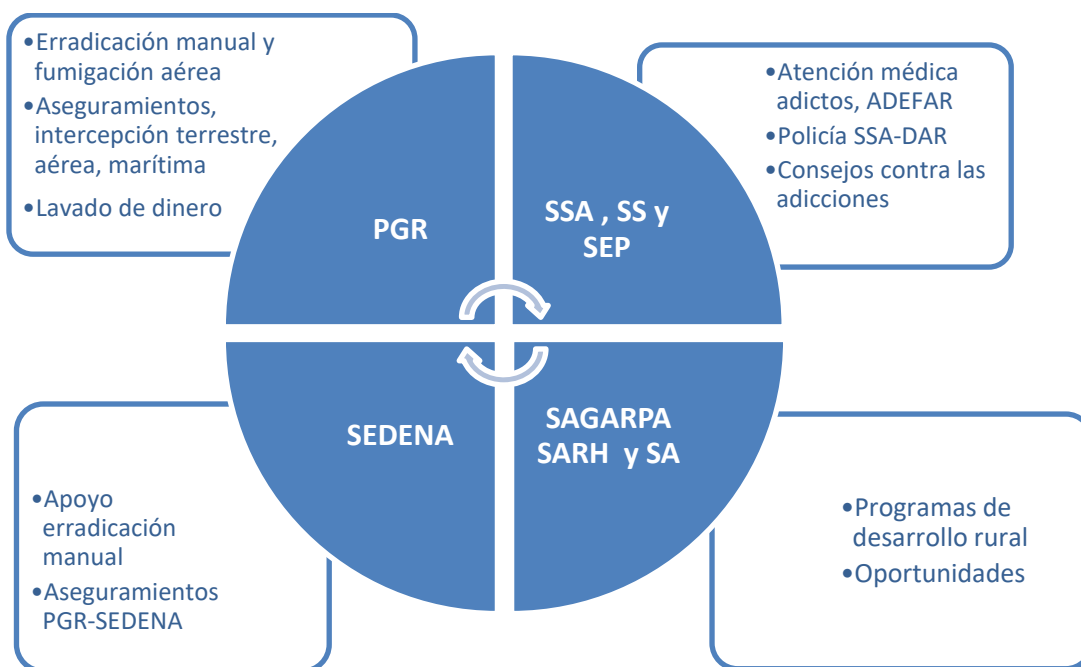
La política pública de control de drogas en México es del tipo prohibicionista y se lleva a cabo desde los compromisos realizados mediante las convenciones internacionales expuestas; este tipo de política pública se realizaba desde sus inicios bajo la directiva de la PGR, por medio de un modelo de control institucional incluyente, de conformidad con la estructura gubernamental, a fin de que las demás instituciones tuvieran intervención desde la prevención. En la siguiente tabla se muestran los compromisos adquiridos por el país.

Tabla 28. Esquema de estructura de política pública prohibicionista hasta antes de 1992



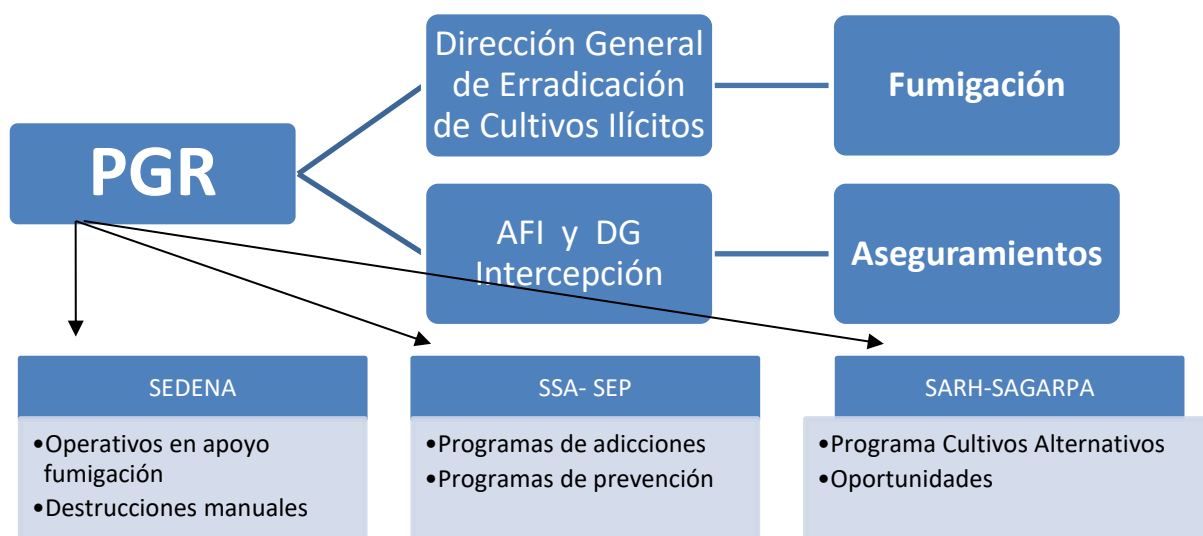
Fuente: Webster (1981: 769), SEDENA (2005) y PGR (2001).

En 1992, se crea el Programa Nacional para el Combate a las Drogas (PNCD) (Salinas de Gortari, 1992) y se continúa con las administraciones posteriores por medio de los Programas Nacionales para la Erradicación de Cultivos Ilícitos (Zedillo, 1995) y del Plan Nacional de Control de Drogas (PNCD) (Fox, 2002), manteniendo una estructura operacional hasta 2006 que incluía las demás instituciones del estado, como se expone en la siguiente tabla.

Tabla 29. Estructura de la política pública de control de drogas de 1992 a 2006

Fuente: Salinas (1992), PGR / PNCD (2001).

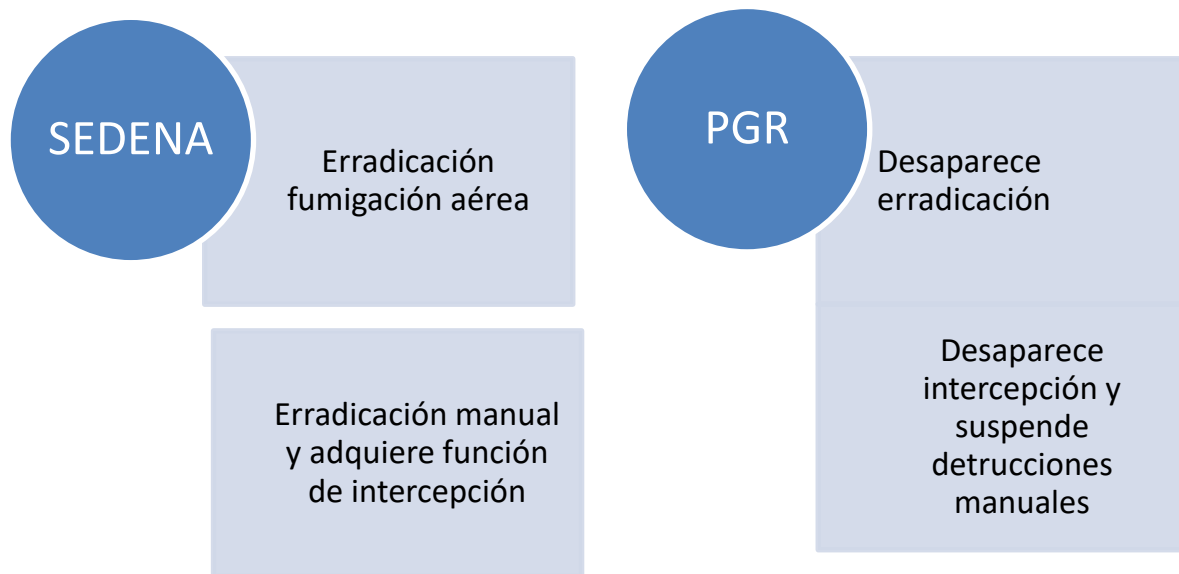
A partir de la creación del PNCD en la administración del Estado, la estructura de la PGR trabajó operativamente bajo la siguiente estructura:

Tabla 30. Estructura de aplicación del PNCD por la PGR en el país

Fuente: Salinas (1992), PGR / PNCD (2001).

Posteriormente, a partir de la llegada, en 2006, de la política castrense, se redefinió de la siguiente forma:

Tabla 31. Estructura de la política prohibicionista a partir de 2006 a la actualidad



Fuente: Calderón (2008).

Como se puede apreciar, al no haberse realizado un nuevo PNCD a partir de 2006, lo público de la política se perdió y se convirtió en castrense, con todas las consecuencias que esto ha traído (ya expuestas). Los compromisos internacionales continúan cumpliéndose medianamente, ya que no se especifica la relación con las demás instituciones a partir de la destrucción de cultivos ilícitos como se manejaba anteriormente.

Es el momento oportuno de exponer lo que se perdió y se generó al convertir en castrense este tipo de política:

- Guerra contra el narcotráfico.
- Se olvidan los principios político-sociales.
- No existe enlace con las demás instituciones.

- Los programas se vuelven independientes.
- No existen reguladores públicos de la acción.
- La erradicación y los aseguramientos adquieren un valor primordial de éxito por su efectividad.
- Es primordial el cumplimiento de objetivos/resultados.

Colombia

Este país maneja una política de drogas prohibicionista desde hace aproximadamente cuarenta años, que se desarrolla con la premisa del cumplimiento de los compromisos internacionales de las convenciones de drogas expuestas; esto se lleva a cabo por medio de la intervención de la Policía Nacional, dependiente de la Dirección Antinarcóticos de Colombia, con el apoyo militar en su territorio, con base en el Programa de Acción Social de la Presidencia de la República de ese país, de manera que conforman una estructura para inhibir la siembra de cultivos de la hoja de coca y de marihuana en su territorio, enlazada a programas sociales de acuerdos colectivos de erradicación y no resiembra, por medio de los cuales se pretende incentivar a la población a efecto de que por medio de acuerdos civiles realicen la erradicación manual de los sembradíos de hoja de coca en conjunto con la Policía Nacional y que por estos medios accedan a los beneficios de los programas sociales (Tobón, 2009).

De acuerdo con lo anterior, la estructura de la política pública del tipo prohibicionista puede verse en la siguiente tabla.

Tabla 32. Estructura de la política prohibicionista en Colombia

Fuente: Policía Nacional de Colombia (2010).

El Programa de Acción Social de la Presidencia de la República de Colombia enmarca una novedosa intervención social llamada acuerdo colectivo, que busca el apoyo social por medio de la firma de estos acuerdos en donde se plasma el hartazgo de los habitantes de las áreas rurales, alejadas de las oportunidades de progreso en ese país por el constante asecho y asedio de los grupos de poder del narcotráfico. En la búsqueda de soluciones, este es el proyecto del Gobierno para que ellos, al realizar el convenio, puedan acceder a programas forestales o agroforestales que les brinden la oportunidad y eviten el desplazamiento forzado que padecen.

Como se puede apreciar, la política pública no sólo está enmarcada en las acciones directas de la Policía Nacional Colombiana, con bases castrenses, de acuerdo con el Manual de Antinarcóticos para la Erradicación de Cultivos Ilícitos (Policía Nacional de Colombia, 2010: 9), en donde se reconoce que este es uno de los problemas que han frenado el desarrollo del bienestar y la seguridad social en ese país, además de que ha deteriorado el sistema social al ser un bastión económico y financiero para los grupos armados ilegales

existentes. Estos grupos armados han generado no sólo la modificación de la economía tradicional del campesinado, sino también el desplazamiento forzado, el aumento de violencia y la desestabilización social.

Las formas de erradicación de cultivos en este país son por destrucción manual por medio de los grupos móviles de erradicación con acompañamiento de la fuerza pública, o por aspersión o fumigación área. Estas operaciones iniciaron a partir de 1992, de acuerdo con el Observatorio de Drogas en Colombia.

A la fecha, además de los programas de erradicación implementados por el gobierno colombiano, no se localizó un programa que diera unidad a la política antidrogas con una política pública de mejora social, fuera de forma transversal u horizontal, con programas conjuntos a efecto de que el campesino desplazado tenga la oportunidad de dedicarse a otro cultivo.

De acuerdo con el estudio realizado por Tobón Quintero y Restrepo (2009), el desplazamiento forzado y la fragilidad del campesino los convierte en incapaces de comportarse de acuerdo con la ley y resulta difícil integrarlos a la sociedad nacional, por lo que se resguardan en los grupos paramilitares existentes en la sierra y aceptan el orden de gobierno que ellos mismos les impusieron. Estos investigadores hablan de cómo la situación de exclusión se ha perpetuado y acentuado en la actualidad bajo el marco de la lucha antidroga y la intensificación de la lucha antisubversiva posterior a los fracasos de negociación con las FARC. Las poblaciones perciben las medidas de fumigación como una medida agresiva y poco eficaz, ya que los mismos campesinos han creado estrategias para enfrentarlas y mantener sus cultivos ilícitos.

Los programas de gobierno paralelos que se han intentado implementar en las zonas de cultivos ilícitos se han caracterizado por el incumplimiento, la falta de efectividad y la aplicación paralela de estrategias de interdicción (Tobón Quintero y Restrepo, 2009: 134).

La erradicación manual se presenta, entonces, como una alternativa en la lucha antidroga, ya que ante la presencia de la policía los mismos campesinos denuncian la existencia de cultivos; sin embargo, se ha incrementado la confrontación y se ha reducido su efectividad.

El mismo programa prevé un proceso de judicialización y un procedimiento de acción de extinción de dominio de las tierras cultivadas (Policía Nacional de Colombia, 2010: 26–29). Estas operaciones son llevadas a cabo por personal con adiestramiento militar, por medio de escuadrones móviles de carabineros, bajo los lineamientos de una dirección antinarcóticos.

Así pues, podemos confirmar que este tipo prohibicionista castrense se asemeja al de México, ya que no existe un enlace con los programas sociales de intervención por otras instituciones ni en los programas de gobierno están expresados, por lo que la lucha directa de la institución encargada es autónoma e individual, lo que los conduce de entrada, aun con la intervención social, a un probable fracaso y a continuar con la escala de ineffectividad.

Uruguay

La política pública de drogas en este país es de tipo de despenalización, ya que la marihuana o cannabis se ve como un problema de salud pública, controlado y regulado desde el Instituto de Regulación y Control de la Cannabis (IRCC), que brinda permisos de producción, comercio y venta de marihuana para usos médicos, científicos, industriales y recreativos, además de ser el encargado de la aplicación en conjunto de un programa de salud pública dirigido a la concientización de los riesgos por el consumo de la cannabis y la prevención de la drogadicción. Se debe mencionar que está prohibido en ese país realizar cualquier tipo de publicidad con respecto a la marihuana o cannabis (Soto, 2015).

Así pues, analizaremos este tipo de política pública desde su estructura en la siguiente tabla.

Tabla 33. Estructura de política pública de despenalización para la marihuana en Uruguay



Fuente: (Soto, 2015).

Este tipo de política, en comparación con la política pública prohibicionista llevada por México con respecto a la marihuana, nos abre varias posibilidades a fin de cambiar su sentido, ya que desde su implementación brinda beneficios inmediatos a la sociedad y la empodera, al darle la posibilidad de decidir por sí misma lo que es o no benéfico para su salud. Así pues, a simple vista ofrece varias ventajas:

- a) Empodera a la sociedad en su conjunto al poder decidir por sí misma sobre su consumo.
- b) Cambia el sentido de las políticas al ver el problema como uno salud pública.
- c) Reduce la estructura operacional y, por ende, existe un re-ordenamiento de las fuerzas del orden.

Sin embargo, es cierto, por otra parte, que pareciera ir en contra de los convenios internacionales, por lo que es importante enunciar algunas otras investigaciones.

De acuerdo con el artículo de Sebastián Valdomir (2015), el país plantea regular la producción de cannabis o marihuana en Uruguay a través de crear un mercado legal, controlado por el Estado, de manera que se dé un alejamiento de la guerra contra las drogas, por medio de la Ley 19.172, ahora ya analizada por Brasil y Argentina, que además comienza a ser estudiada por espacios de integración regional del MercoSur, del cual México es parte, y por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Valdomir manifiesta que frente el autocultivo doméstico funciona un marco de incertidumbre entre la población y entre los diferentes actores, productores, distribuidores, etc. Por esta razón, quien desee cultivar debe realizar el registro establecido para tal efecto, y sólo se ha determinado un cierto número de licencias para producir. Los autocultivadores deben registrarse y comprometerse a no superar las seis plantas en el domicilio constituido; sólo los ciudadanos y residentes permanentes son elegibles. Ahora, los clubes pueden tener de 15 a 45 integrantes, y tienen la habilitación para hasta 99 plantas.

Esto lo ejecutan por medio del Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA), que opera como gestor administrativo y político del nuevo sistema (Valdomir, 2015: 108), y es el encargado de otorgar las licencias así como de manejar los criterios sensibles. El Instituto está integrado por diversas autoridades de instituciones, nombradas por el presidente de la República.

Asimismo, Valdomir menciona que Uruguay no es ni ocupa un lugar destacado en el tráfico regional de marihuana, no es un punto principal de origen ni tampoco de destino de esta sustancia ilícita. Sin embargo, el país ha venido ocupando un papel preponderante en cuestiones regionales de lavado de dinero, lo que llevó este problema al radar de la política de seguridad uruguaya. Por esta razón, desaparecieron las sociedades de inversión (SAFI), que eran uno de los principales instrumentos para realizarlo. Lo anterior quedó establecido en la “Estrategia Nacional para el abordaje del problema de drogas 2011–2015”.

Una limitante para la eventual expansión de la experiencia uruguaya son las peculiaridades del país: su cantidad de habitantes, las dimensiones de su territorio y la presencia de la droga a lo largo del mismo. Por ello, Valdomir aclara que es importante tomar en consideración esta experiencia como un marco referencial y no como una receta a imitar, reduciendo al máximo los posibles daños que se pudieran llegar a producir por el cambio y considerándolos como control de daños.

Al realizar la regulación, el problema se contempla como de salud pública y no como las políticas inspiradas en el prohibicionismo vigentes en la mayoría de los países.

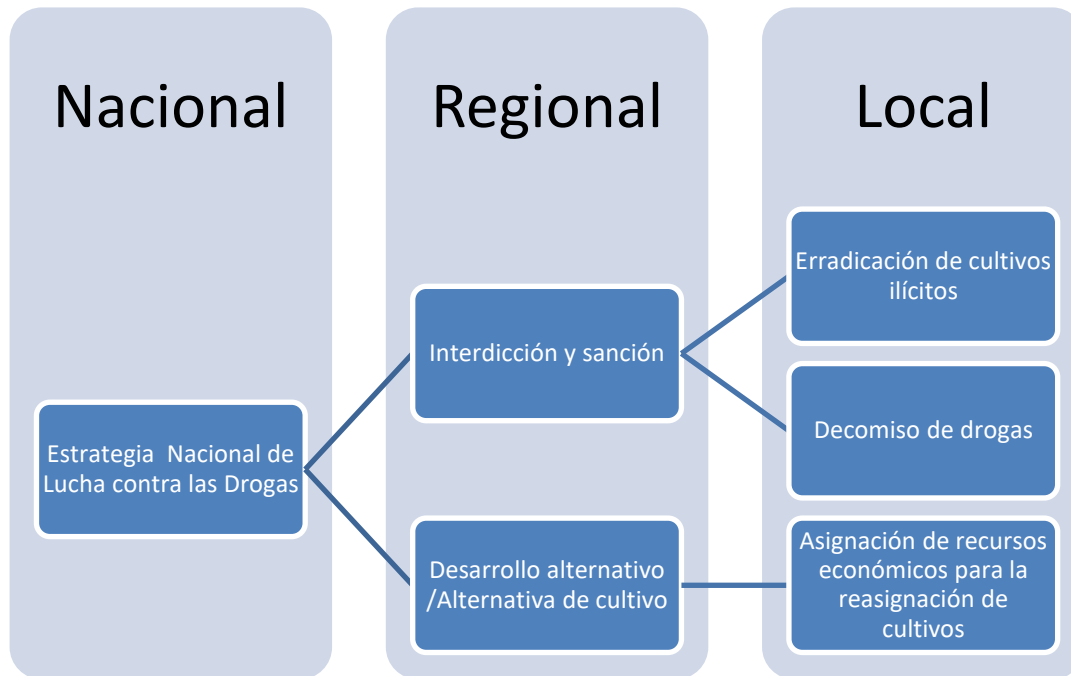
El informe presenta un cuadro de la evolución de incautaciones o aseguramientos en Uruguay a partir de 2000, donde se muestra respecto a la marihuana que el aumento ha sido considerable, ya que mientras en 2000 era de 807 kilogramos, para 2013 era de 2,188 kilogramos (Valdomir, 2015: 177), lo que representa un aumento de más de 100% en sólo trece años.

Valdomir reitera que con la creación del mercado regulado se soluciona el problema y se protege a los usuarios, que ya no tienen que exponerse para abastecerse del producto.

En el texto de Guillermo Garat, “Un siglo de políticas de drogas en Uruguay”, se expone que a raíz de la reglamentación generada por un tráfico desmedido (por las ideas prácticas), el consumo se disparó bajo la ausencia de regulación estatal, lo que creó un cordón de redes criminales que operan en casi todo el mundo. La decisión de regulación de un negocio tiene que ver con controlarlo para que no quede liberado de las fuerzas del libre mercado, y que sí busca el aumento de consumo por definición, pero que no permite mayores ingresos fiscales, siendo que las estimaciones oscilan de entre 30 y 40 millones de dólares anuales (Garat, 2013: 1–24).

Perú

Este es un país productor de cocaína y cuenta en la actualidad con una política de control de drogas prohibicionista, desarrollada por la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2012–2016, que integra la estructura para su aplicación como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 34. Estructura de la política prohibicionista existente en el Perú

Fuente: Valdez Dancuart (2012).

Como se puede apreciar a partir de los tipos de políticas vistos con los anteriores países, el desarrollo alternativo se manifiesta como una probable solución ante las anteriores estructuras prohibicionistas contra las drogas: a la luz de los modelos surge como alternativa real su legalización.

Ahora bien, la estructura en la historia del Perú hace importante dar cuenta de las experiencias de este país, ya que ha recorrido los cuatro modelos o tipos de política pública.

En este país se ha pasado por tres etapas: “la primera, de 1920, que regula la producción y el comercio dentro del mercado formal”, cuando se tuvo una política de control de drogas despenalizada; pasaron a la segunda, a fines de los cuarenta, con una política pública de control de drogas basada en la reducción de daños, en la cual se consideraba que el Estado pretendía encarar la existencia del desarrollo de las organizaciones destinadas al comercio ilícito de drogas y, por tanto, la respuesta político-

criminal que se cree más acertada se limita a lo represivo; la tercera empezó a fines de los años sesenta, por medio de una política pública de medicación combinada con la de reducción de daños, postulando que el asunto de las drogas se convierte en un problema social y, por consiguiente, se combinan las medidas de represión con las de salubridad, en donde estas últimas (medicación) predominan, cuando menos en el discurso oficial (González Napurí, 2013: 2).

Se propone que la política pública de regulación esté encaminada a crear cultivos alternativos a cargo del Ministerio de Agricultura y no por mecanismos gubernamentales; que el apoyo recibido de Estados Unidos sea encaminado a la erradicación de la coca, pero que el del gobierno sea para políticas de sustitución, donde una le transfiera a la segunda, y donde los nuevos productos tengan preferencia a nivel nacional e internacional, de forma que estén incluidos en los programas y tratados de libre comercio, a fin de conformar una política integral de solución desde la propuesta.

La erradicación no debe llevarse a cabo con fumigaciones que atenten contra el medio ambiente y el potencial nacional; los sustitutos deben ser los que proporcionen fuentes de trabajo; se propone una gestión pública de legitimidad sin sometimientos de grupos de poder (González Napurí, 2013: 25).

2.4 Modelos de trabajo para la erradicación de cultivos ilícitos

El presente estudio se centra en la descripción de las formas de erradicación de cultivos ilícitos —la destrucción por la vía manual (a pie), sus medios para su localización y erradicación, y la destrucción por medio de fumigación aérea y su localización—, buscando encontrar y comparar la efectividad de los resultados con la que han obtenido en la realización de estas tareas la PGR y el Ejército en México, a partir de los aseguramientos de drogas reportados durante el periodo de investigación en lo que respecta a marihuana y amapola, con el fin de verificar la correlación entre producción y aseguramiento.

México

La erradicación en nuestro país se realiza por medio de:

- a) Destrucción manual. Es el arrancamiento de plantas desde su raíz y desecamiento e incineración en el mismo campo de cultivo. En la actualidad es llevada a cabo por personal de la SEDENA.
- b) Fumigación o aspersión aérea. Se realiza por medio del rociado de los cultivos con un herbicida desecante, que con el adherente del mismo quema la plantación y provoca su secado y muerte (PGR, 1987). En la actualidad este proceso es realizado por personal de la SEDENA.

Colombia

En este país se realiza también la destrucción manual y la fumigación aérea, como en México.

Perú

Se realiza la fumigación aérea de los cultivos de drogas y la destrucción manual, de igual forma que en los países anteriores.

Uruguay

Se encuentra autorizada la regulación de la marihuana y su uso. Actualmente se encuentran en este proceso, pero la hoja de coca es destruida por la vía manual.

3. Recomendaciones de política pública en materia de droga

Como datos empíricos de la investigación, es importante recalcar que México, a nivel internacional, se ubica en el rango de los países de bajo consumo de drogas (Aguilar V. y Castañeda, 2009). Mientras, de acuerdo con los reportes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se estima una tasa mundial promedio de 4.2% para cualquier droga ilícita entre la población mayor a quince años, en México el promedio es de 1.3%. La Organización Mundial de la Salud (OMS) calculó en 7.8% el índice mundial de incidencia, superior al de México, que es de 5.5%; este valor, además, está muy por debajo del de Estados Unidos, de 42% (once de cada diecisiete estadounidenses dice haber consumido drogas alguna vez en su vida).

Si se compara México con otros países de América Latina, de acuerdo con un estudio que la Organización de Estados Americanos (OEA) realizó en 2008, se puede ver que nuestro país posee una de las tasas más bajas de incidencia de marihuana (4%), en contraste con Chile (27%), Argentina (17%), Bolivia (11%) y Uruguay (14%) (OEA, 2008).

Lo mismo ocurre cuando se habla de la cocaína: la incidencia en México es de 2.5%, mientras que en Argentina es de 8%, en Chile de 6%, en Uruguay de 5% y en Estados Unidos de 14% (OEA, 2008).

Este informe de la OEA revela, además, que en México se tienen las tasas más bajas de consumo ocasional y problemático, pero muy altos niveles de tráfico y violencia, aunque el crimen que puede atribuirse a los usuarios es aún muy bajo (OEA, 2008).

A partir de las anteriores consideraciones, que se suman a los resultados obtenidos en la ENA 2011 (Villatoro Velázquez *et al.*, 2012), se puede afirmar que el consumo de drogas en el país sólo ha aumentado de forma inercial en relación directamente proporcional con el aumento de la población; como ya se observó, los resultados de 2002,

2008 y 2011 hablan de un aumento en el consumo que no resulta significativo, sino que ha sido constante y estable.

Como se pudo apreciar en el contexto internacional, las políticas públicas de control de drogas han nacido a partir de los tratados y compromisos internacionales. Perú es un ejemplo en este devenir, al probar los cuatro tipos de políticas públicas existentes para el control de drogas —la prohibicionista, la médica, la de reducción de daños y la despenalización—. Es posible constatar, además, que los métodos de aseguramiento y de erradicación son muy similares en los diversos países, ya sea a través de la destrucción manual o de su erradicación por aspersión aérea.

En la unión de estos trabajos con las políticas públicas de bienestar social y de seguridad de la población no siempre se cumplen los objetivos, ya que los políticos están más interesados en los resultados a corto y mediano plazo, de manera que garanticen su continuidad en el poder (véanse los anexos 1 y 2, en donde se presenta el análisis de resultados). Como se pudo apreciar al comparar los planes de desarrollo con los informes de resultados, sólo en algunas de las administraciones revisadas se tomaron en consideración los programas sociales en conjunto.

De acuerdo con el modelo de bienestar (MB) propuesto, los resultados fueron evidentes de acuerdo con las variables y la constante promedio obtenida, por lo que se confirma que no fueron los óptimos en la pasada administración y que el aumento de los aseguramientos fue derivado de una mala realización de los trabajos de erradicación, al tratarse de uno de los brazos o partes de la política pública prohibicionista, de conformidad con el apartado teórico.

Ahora bien, por la apreciación visual y a partir del análisis realizado, se pueden evaluar los resultados (Zubiri, 1993) de acuerdo con las regiones, ya que la experiencia obtenida por otros países al respecto de la intervención castrense —como es el caso de Colombia— nos dice que se produce el abandono y el desplazamiento forzado de los pobladores; en cambio, una combinación de los sistemas de erradicación y destrucción manual les da seguridad a los pobladores y evita el abandono —como lo fue la experiencia expuesta en Perú—. Por ello, se puede concluir que el conjunto de estrategias sí produce

resultados sociales, pero faltaría revisarlos contra un modelo de bienestar, como se hizo en esta investigación para México.

Es importante recordar que la erradicación por medio de la destrucción manual requiere el uso de una gran cantidad de mano de obra, además del riesgo que esto conlleva al acceder a zonas peligrosas por su relieve, fauna y los grupos de poder de narcotráfico, lo cual, aunado a las posibles formas de corrupción, conlleva un sinnúmero de inconvenientes, ya que la corrupción ha ido permeando a las estructuras de autoridad.

Esta forma de erradicación es menos efectiva que la fumigación aérea. La destrucción por medio de la fumigación aérea es mucho más efectiva ya que se utilizan recursos materiales y se abarcan más zonas inaccesibles del país con un impacto superior y arriesgando a mucho menos personal humano; sin embargo, existen estudios sobre el impacto de los herbicidas para la población y esto, incluso, ha propiciado el desplazamiento de zonas pobladas en Colombia. Por ende, resulta muy conveniente pensar en la despenalización como una opción viable de política pública con respecto a la marihuana en México.

Por investigaciones existentes hasta 2006, se sabe que la PGR había realizado pruebas en sus laboratorios para la creación de algún elemento biológico en forma líquida que inhibiera estos cultivos, pero de este programa no se tienen datos desde que la SEDENA tomó la responsabilidad. Sería de gran utilidad para el país continuar con esta investigación y llevarla a la práctica por su efectividad en la creación de una nueva forma de erradicación y, por tanto, de una política pública de prevención.

A partir del comparativo de los resultados y de la variable promedio del modelo de bienestar en esta investigación, quedó al descubierto que la decisión tomada en la administración 2006 por el entonces presidente, Felipe Calderón, no fue tan efectiva en cuanto a los resultados de regulación y control en la prevención de la siembra de cultivos de marihuana y amapola en México.

Los resultados comparativos nos colocaron en niveles de destrucción de 1994 por encima de las estadísticas comparativas de las tablas mostradas en esta investigación. El resultado en el aumento de los aseguramientos de droga (exclusivamente marihuana y

amapola) fueron por una mala práctica en la erradicación, y fueron nulos los resultados en aseguramientos de amapola y goma de opio.

En consecuencia, hubo una mayor cantidad de cosechas de este tipo de drogas en México en ese periodo de administración y una mayor cantidad de comercio de enervantes a nivel nacional, lo que provocó corrupción, violencia, un incremento en el número de narcotraficantes, así como el incremento en el número de aseguramientos, además de los imponderables presupuestales, climatológicos, etc. (véase el anexo 1).

La unión transversal con las demás instituciones públicas sólo se pudo apreciar en la administración del ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, que sí aportó los resultados en informes al Congreso de la Unión y se verificó su efectividad en diversas áreas de prevención.

En el resto de los informes presentados sólo se realizaron menciones sin aportación de datos duros que se pudieren constatar.

Por lo anteriormente expuesto y con base en los resultados obtenidos en la investigación, se propone la modificación de la implementación de un nuevo tipo de política pública de:

1. La despenalización de la marihuana. Derivado de los resultados no óptimos y de la sinergia internacional, así como de la necesidad de que se realicen estudios médicos y científicos sobre este estupefaciente para saber su real efectividad médica, además de considerar que la prevalencia de su uso no ha tenido un aumento significativo en la última década, lo que confirma esta recomendación.
2. La creación de un programa de comunicación política por medio de la intervención de la sociedad en su conjunto (asociaciones civiles) para, por medio de mesas de trabajo, proponer la despenalización de este estupefaciente inicialmente de tal forma que se cambie la percepción de la ciudadanía al efecto de que esté de acuerdo en la despenalización para usos médicos inicialmente y con el fin de dar el siguiente paso a la protección de la libertad de elección de los individuos por medio de la aplicación de los derechos humanos y de libertad individual.

3. La intervención de México en la ONU para exponer los resultados obtenidos de la consulta pública y de la despenalización de la marihuana, protegiendo los derechos de libertad y elección.
4. Para su implementación, se deberá proponer al Congreso de la Unión la despenalización y la creación de leyes regulatorias sobre la tenencia, el uso y la producción de marihuana. Asimismo, se deben proponer enmiendas a los tratados internacionales, ya que son opuestas a lo firmado y pactado con anterioridad, que se mantiene vigente en la actualidad.
5. Se propone para los demás estupefacientes producidos en México, como la amapola:
 - a) El cambio en la forma de la estructura de operación con la que se lleva la erradicación de cultivos ilícitos en la SEDENA actualmente y su modificación, por medio de la creación de una directiva de asesoría pública, que use como base la experiencia nacional e internacional, ya que la realización conjunta de operativos de erradicación manual y aérea, de acuerdo con la experiencia en Perú, da confianza a la población para continuar viviendo en su localidad. Así pues, este asesor, que nombraremos FACTOR, sería el enlace entre lo castrense y lo público.
 - b) El FACTOR será una persona profesional, capaz de realizar y encargarse de relacionar el accionar castrense con las diversas instituciones públicas, a fin de fomentar nuevamente la convergencia de una política castrense en pública, de acuerdo con los programas de prevención, fomento al cambio de cultivos, programas sociales oportunidades, etc. Además, convertirá la imagen de erradicación de cultivos de la SEDENA en amigable, por medio de una campaña de concientización y responsabilidad nacional (un ejemplo sería utilizar un eslogan como: “Por el bien de México”).
 - c) Plasmar, por medio de una iniciativa de modificación a Ley de la SEDENA, la creación por medio de la propuesta al Congreso que le brinde a esta Secretaría la responsabilidad directa por la erradicación de cultivos ilícitos en el país, de

manera que sea coadyuvante en la regulación de cultivos ilícitos en México junto con la PGR. Esto aunado a las políticas públicas de bienestar social, de manera que se disminuya el sentido castrense, como sucede en el plan DN-III de ayuda a la población, donde se les reconoce la ayuda, a fin de que con el tiempo se retome su función reguladora preventiva.

- d) Que la erradicación se continúe realizando por medio de la fumigación aérea, pero con la supervisión de los tiempos de vuelo para la optimización de los equipos, usando la mayoría de horas de la aeronave en zonas de trabajo para la erradicación, de manera que se abarque la mayor superficie en metros cuadrados de fumigación al efecto y para evitar el riesgo de una gran cantidad de personal humano.
- e) De igual forma, se propone la continuidad en las investigaciones y de los estudios de laboratorio, con el fin de encontrar nuevas formas para la erradicación de cultivos de amapola a través de la inhibición de sus agentes químicos activos que dañan al ser humano.

Con lo anterior, se obtendrían las siguientes ventajas:

- El FACTOR pagado por el estado, haría la función del cambio castrense a público sin más gasto.
- El FACTOR sería un enlace a las políticas de bienestar y programas sociales.
- Existiría un menor riesgo de personal humano al evitar la destrucción manual.
- La supervisión del equipo y efectividad del equipo aéreo evitaría la corrupción, ya que serían inaccesibles al contacto con los grupos de poder vía terrestre.
- Contar con una mayor praxis del personal que intervenga en las operaciones a fin de poder ser comisionado a otros tipos de misiones.
- Una mayor superficie erradicada de cultivos por medio aéreo y un mejor control de las zonas de siembra cultivo y cosecha por medio de la programación de temporal.

- Una mayor eficiencia del factor humano para ser usado en otras actividades, ya que la SEDENA tiene múltiples actividades.
- Un mejor control como coadyuvante con el ministerio público federal de la PGR y SEDENA.
- Seguridad jurídica de las actividades de la SEDENA a la modificación de la Ley, y el retorno al mayor aprecio de la población hacia el ejército.
- Aumento de fuentes de trabajo por la creación de empleos de fábrica de marihuana.
- Aumento de la recaudación con impuestos etiquetados para salud pública.

Y las siguientes desventajas:

- Un mayor gasto en el presupuesto por las refacciones aéreas requeridas.
- La posibilidad del mal uso de las horas del equipo aéreo por no aceptar la existencia del FACTOR en la SEDENA.
- La posible no aceptación por parte del Ejército al ser coadyuvantes del Ministerio Público, ya que a la fecha no los supervisa ninguna entidad del Ejecutivo.

A continuación se presentan las ventajas que se tendrían ante un escenario de despenalización paulatina de la marihuana, con la posibilidad del resto de las drogas, por medio de su atenta regulación:

- El reordenamiento de las fuerzas policiacas y militares.
- Que los recursos percibidos por el gobierno del impuesto de la producción y venta de drogas esté etiquetado para ser invertido en programas sociales y de prevención de adicciones.
- La apertura de fuentes de empleo en el campo.

- La reasignación de los recursos financieros que se dedican a la lucha en contra del narcotráfico en todas sus vertientes, para programas de salud y sociales.
- El consumo de marihuana como libertad individual y el respeto a los derechos humanos.
- Tratamientos más efectivos para las adicciones.
- Reducción del contagio de enfermedades por medio de la regulación sanitaria efectiva, creando los llamados cafés de marihuana.
- Reducción de los costos de la guerra en contra del narcotráfico y sus daños colaterales.
- Disminución del número de personas que van a la cárcel por tráfico de drogas, por lo que se reduciría considerablemente el costo de manutención del gobierno en las prisiones.
- Reducción de los precios de la marihuana.
- Impedir la muerte por el consumo de drogas adulteradas.
- Controlar el lavado de dinero.
- Reducción de la violencia en las fronteras.
- Reasignación de los recursos humanos y financieros a otras actividades de provecho para la sociedad.

Conclusiones

Tras la lectura de los informes proporcionados por el Ing. Genaro García Luna, se puede afirmar que por decisión del Estado, desde la administración del presidente Vicente Fox Quesada (2001–2006), no se apoyó la erradicación de cultivos. Esto resulta tan evidente que en el informe de labores se desconoce la importancia y el enlace como parte de la política pública de control de drogas del sexenio anterior, lo que se manifiesta en los resultados obtenidos (García Luna, 2006).

La decisión del ejecutivo, a inicios de la administración de Felipe Calderón Hinojosa, de llevar a cabo un convenio de entrega de la PGR a la SEDENA estuvo muy mal estructurada. El convenio estuvo fuera de la ley, pues no se podía realizar sin haberse cambiado el reglamento de la ley orgánica de la PGR —cuya responsabilidad hasta entonces era realizar la labor de erradicación y aseguramientos de drogas—, y nadie puede estar por encima de la ley; mucho menos, una persona elegida mediante el voto. Así, al girar instrucciones para la realización del convenio mientras seguía vigente este reglamento de la ley orgánica de la PGR, se incumplió con lo plasmado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, con las consecuencias que ello conlleva tanto para el procurador en funciones como para el propio presidente.

Lo anterior ha sido evidenciado a lo largo de esta investigación, además de que no se debe olvidar que se desestimó la política pública de control de drogas prohibicionista y no se elaboró un Programa de Control de Drogas (PNCD) en esa administración, lo que llevó a la constitución de una política castrense, con las consecuencias consiguientes, y esto se constata a nivel internacional por los resultados.

La situación a nivel internacional de México, como se pudo ver en los reportes de la ONU, está considerada como de las inferiores en cuanto a adicciones, razón por la cual es viable el cambio de política pública. Esta cuestión fue confirmada a través de los resultados

de la Encuesta Nacional de Adicciones, realizada en 2002, 2008 y 2011, en donde se puede corroborar que la prevalencia de las adicciones en el país ha aumentado sólo de forma inercial de acuerdo con el aumento de la población.

Todo lo anterior, con base en lo investigado, nos lleva a realizar la propuesta de modificación de política pública de despenalización de la marihuana, de manera que se contemple como un problema de salud pública, sin necesidad de realizar demasiados cargos al erario público, pero interviniendo de forma profunda en lo gubernamental a fin de evitar nuevamente una falla de gobierno como la expuesta.

Para la amapola no se realiza la propuesta de despenalización, ya que el daño a la salud y su alto índice de adicción manifiesto en todas las convenciones internacionales, y de acuerdo con la experiencia internacional, nos indica que seamos, como país, cautos en la materia, ya que si bien es cierto que está autorizado su uso médico y de investigación, sí se tienen los conocimientos a los daños que esta produce.

Bibliografía

- Aguilar V., R. y Castañeda, Jorge G. (2009). *El narco: la guerra fallida*. México: Punto de Lectura.
- Anguiano, A. (2014). "Calderón, aprendiz de brujo o la guerra como escape". *Revista Región y Sociedad* (4), 285–301.
- Calderón, G.; Magaloni, B., y Robles, G. (2013). *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calderón Hinojosa, F. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012*. México: Diario Oficial.
- (2008a). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. México: Diario Oficial de la Federación.
- (2008b). *Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional*. México: Diario Oficial de la Federación.
- (2012a). *Decreto por el que modifica la Ley Organica de la PGR*. México: Secretaría de Gobernación D.O.F.
- (2012b). *Sexto Informe de Gobierno 2012*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Caldwell, B. (1992). "Amenaza contra la soberanía mexicana por parte de Estados Unidos en la guerra de las drogas". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 236. 25–48 (disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/236/art/art2.pdf>)

- Carpizo McGregor, J. (1993). *Acuerdo por el que se reglamentan las atribuciones de la Visitaduría*. México: EDICUPES (disponible en DE: http://pgr.gob.mx/Normatec/Documentos/A-VISIT_179_.pdf).
- Carvente Contreras, V.H. (2014). *Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas. Procuraduría General de la República (1952–2012)*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (disponible en DE: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/drogaspgr.pdf>).
- Castillo García, G. (2006). "Disminuyó en 75% el combate a cultivos de amapola y mariguana". *La Jornada*. México (disponible en DE: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/31/index.php?section=politica&article=013n1pol>).
- Chabat, J. (2010). *La respuesta del gobierno de Felipe Calderón ante el desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*. México: El Colegio de México.
- Convención Internacional sobre el Opio (1912). *Convención Internacional sobre el Opio*. La Haya: Diario Oficial (consultado en DE: <http://www.dipublico.org/9991/convenio-internacional-sobre-el-opio-la-haya-23-de-enero-de-1912/>).
- Díaz Müller, L. (1994). *El imperio de la razón. Drogas, salud y derechos humanos*. México: UNAM.
- Díaz Ordaz, G. (1967). *Decreto de Promulgación del Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, firmado en Ginebra el 25 de marzo de 1972*. México: Diario Oficial de la Federación (disponible en DE: <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/08/2013/DIGESTUM08033.pdf>).
- Durán Padilla, J.A. (2010). "Riesgo y regulación en la red en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 52(209). 15–35.

- Fox Quesada, V. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006*. México: Secretaría de Gobernación.
- (2002a). *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México: Secretaría de Gobernación.
- (2002b). *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001–2006*. México: Secretaría de Gobernación.
- (2003). *Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR*. México: Secretaría de Gobernación.
- Fuentes, G. (1983). *El ejército mexicano*. México: Grijalbo.
- Garat, G. (2013). *Un siglo de políticas de drogas en Uruguay*. Montevideo: Friederich Ebert Stiftung.
- García Ramírez, S. (1987). *Historia de la Procuraduría General de la República*. Vol.I. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- (1988). *Una casa para la justicia*. México: Revista Mexicana de Justicia / PGR.
- González de Cossío, F. (1997). "Drogas: oferta y demanda". *Nexos* 232. 6–35.
- González Napurí, R. M. (2013). "El Perú globalizado en las drogas". *Derecho Penal On Line* (disponible en DE: <http://www.derechopenalonline.com/derecho.php?id=13,320,0,0,1,0>).
- Guerrero Orozco, O. (1993). "Políticas públicas: interrogantes". *Revista de Administración Pública* (84). 83–88.
- Ibarra, C. H. (2011). "La guerra de Calderón contra el narco, ¡una guerra perdida!". Parte 1. *El Independiente*, 16 de junio. 12–13.

- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, ICESI (2008). *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad, ENSI-5*. México: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad
- (2009). *Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad, ENSI-6*. México: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad AC.
- Islas de González Mariscal, O. (1987). *Manual de delitos contra la salud relacionados con estupefacientes y psicotrópicos*. México: PGR.
- Krugman, P. (1980). "Scale Economies, product differentiation, and the pattern of trade". *American Economic Review* 70(5). 950–959.
- Lam Díaz, R. M. y Hernández Ramírez, P. (2008). "Los términos: eficiencia, eficacia y efectividad ¿son sinónimos en el área de la salud?". *Revista Cubana de Hematología, Inmunología y Hemoterapia*, 24(2).
- Lindblom, C.E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- López, O. D. (1993). *Operativos de la PGR*. Gómez Palacio: Herfa.
- Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (eds.) (2013). *De la represión a la regulación: Propuestas para reformar las políticas contra las drogas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung (FES)–Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- Mayorga, S. J. (2008). "Paul Krugman y el nuevo criterio internacional". *Criterio Libre*, 6(8). Bogotá. 73–86.
- Medina–Mora, M.E.; Natera, G.; Real, T. y Villatoro, J. (2013). "Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?". *Salud Pública de México*, 55(1). 67–73 [disponible en DE: http://bvs.insp.mx/rsp/_files/File/2013/vol%2055%20no.1%20Enero%20Febrero/7drogas.pdf].

- Merriam–Webster (1981). *Webster's Third New International Dictionary*. Vol. I. Chicago: Enciclopedia Británica.
- Morales Lechuga, I. (1992). *Manual de acuerdos y circulares*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Observatorio de Drogas de Colombia (2013). "Erradicación manual forzosa y aspersión aérea" (disponible en DE: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/PoliticaDrogas/Erradicaci%C3%B3n%20y%20aspersi%C3%B3n.pdf>).
- Organización de Estados Americanos, OEA (2008). *El problema de las drogas en las Américas: estudios*. Washington: OEA (disponible en DE: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/drugsPublicHealth_ESP.pdf).
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*. Viena: ONU (consultado en DE: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf).
- Padgett, H. (2015). "Nación gomera: la triste economía en tierra de la amapola". *Sinembargo.mx*, (disponible en DE: <http://www.sinembargo.mx/18-02-2015/1246213>).
- Policía Nacional de Colombia (2010). *Manual de antinarcóticos para la erradicación manual de cultivos ilícitos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia (consultado en DE: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Cartelera_New/doctrina/manuales/34.pdf).
- Prilleltensky, I. y Prilleltensky, O. (2006). *Promoting well-being: linking personal, organizational and community change*. Hoboken: John Wiley.

- Procuraduría General de la República, PGR (1946). *Memorias 1945*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- (1948). *Memoria de la Procuraduría General de la República*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- (1949). *Memoria de la Procuraduría General de la República*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- (1950). *Memoria de la Procuraduría General de la República*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- (1952). *Memoria de la Procuraduría General de la República*. México: Talleres Gráficos de la Nación .
- (1987). *El esfuerzo de México. Informe de resultados*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- (1991). *Informe de labores*. México: Edicupes.
- (2006). *Rendicion de cuentas 2000–2006*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- (2008). "Informe de situación laboral del personal de erradicación de cultivos ilícitos de la PGR". México: PGR.
- (2012). *Informe de labores 2012*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- (2015a). *XVII Periodo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*. México: Talleres Gráficos de la Nación (disponible en DE: <http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/Documents/XVII.pdf>).
- (2015b). "Delitos contra la salud" (disponible en DE: <http://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/unidad-especializada-en-investigacion-de-delitos-contra-la-salud>).

- Rivera Ortiz, R. J. (2010). *En la búsqueda del bienestar: un análisis de cuatro modelos de política pública relativos al fenómeno de drogas ilegales*. San Juan de Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico.
- Salinas de Gortari, C. (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- (1993). "Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Procuraduría General de la República". *Diario Oficial de la Federación*. México: Secretaría de Gobernación.
- Sanmartín, R. (2002). "Una historia para la creación antropológica contemporánea". *Antropología Social* LVII(1). 235–246.
- Santacruz-De León, E. E. y Palacio-Muñoz, V.H. (2014). "Campesinos mexicanos: entre la subsistencia, el mercado y los cultivos ilícitos". *Quivera*, 16(2014–2). Julio–diciembre. 11–25.
- Santos Villarreal, G. M. (2009). *Instrumentos internacionales signados por México en materia de narcotráfico*. México: Cámara de Diputados / Centro de Documentación, Investigación y Análisis.
- Schmidt, V. A. y Radaelli, C. M. (2004). "Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues". *West European Politics*, 2(27). 183–210.
- Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA (2007). *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007–2012*. México: Secretaría de la Defensa Nacional (disponible en DE: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>).
- (2012). *Informe de Rendición de Cuentas 2006–2012. Etapa 1*. México: SEDENA (disponible en DE: http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/transparencia/IRC_SEDNA-1_1a_etapa.pdf).

- US Department of State (2008). *International Narcotics Control Strategy Report 2007*. Washington: United States Department of State/Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (disponible en DE: <http://www.state.gov/documents/organization/81446.pdf>).
- (2014). *2014 International Narcotics Control Strategy Report*. Washington: US Department of State [disponible en DE: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2014/>].
- Stone, D. A. (2001). *Policy paradox: the art of political decision making*. Nueva York: Norton.
- Tobón Quintero, G. J. y Restrepo, G. I. (2009). "Erradicación de cultivos ilícitos y desplazamiento forzado en el parque natural Sierra de la Macarena". *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 63(6). 107–138.
- El Universal (1947). "Sembradíos de amapola arrasados". *El Universal*. 14 de abril.
- Valdomir, S. (2015). "Alguien tiene que ser el primero. La iniciativa uruguaya sobre el cannabis. ¿Un modelo regional?". *Nueva Sociedad*, 255. 106–116.
- Vargas Manrique, C. E. (2004). "Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia". *Cuadernos de Economía*, xxiii(41). 109–141.
- Villatoro Velázquez, J.A. et al. (2012). *Encuesta Nacional de Adicciones 2011. Reporte de Drogas*. México: INPRFM.
- Zedillo Ponce de León, E. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000*. México: Presidencia de la República.
- (2000). *Sexto Informe de Gobierno*. México: Talleres Gráficos de la Nación [consultado en DE: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/>].
- Zubiri, X. (1993). *El problema filosófico de la historia de las religiones*. Madrid: Alianza.

ANEXO 1

Análisis de resultados de administraciones contra MB

Estimados de producción

Tabla 1. Aseguramientos estimados en toneladas de producción

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amapola o <i>Papável somniferum</i> (opio)	58	101	73	71	108	En proceso
Marihuana	7,900	13,500	10,400	10,100	15,500	En proceso

Fuente: US Department of State (2008).

El total de los cinco años estimados da 411 toneladas de amapola y 57,400 de marihuana.

El promedio anual es de 82.2 y 11,480 toneladas respectivamente.

Fumigación

Tabla 2. Área de fumigación estimada en hectáreas

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amapola o <i>Papável somniferum</i> (opio)	2,700	4,800	3,500	3,300	5,000	En proceso
Marihuana	4,400	7,500	5,800	5,600	8,600	En proceso

Fuente: US Department of State (2008).

El total de los cinco años estimados suma 19,300 hectáreas de amapola y 31,900 de marihuana. El promedio anual es de 3,860 y 6,380 hectáreas respectivamente.

En seguida, se procederá a analizar los resultados de las tres administraciones, de acuerdo con los reportes sexenales y los informes por institución realizados sobre la fumigación y los aseguramientos.

Resultados de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000)

Tabla 3. Resultados de erradicación de cultivos ilícitos (1994–2000)

CONCEPTO / AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Enero- junio 2000
Cantidad plantíos de marihuana	147,911	252,622	292,088	292,643	297,652	411,428	137,527
Superficie hectáreas	14,207.1	21,573.3	22,768.6	23,576.1	23,928.3	33,351.3	11,000.5
Cantidad de plantíos de amapola	129,412	191,263	195,482	192,945	201,303	182,900	122,260
Superficie hectáreas	10,958.6	15,389.2	14,670.9	17,732.2	17,449.1	15,746.5	10,133.4

Fuente: Zedillo Ponce de León (2000: 73).

Los datos comparativos, conforme a la formula de bienestar propuesta, aunque son referenciados a años anteriores, de acuerdo con el promedio anual observado de fumigación fue para la amapola de 3,860 hectáreas, y para la marihuana de 6,380 hectáreas.

Por lo tanto, en esta administración los resultados fueron satisfactorios en cuanto al referencial mínimo, ya que en todos los años se sobrepasó hasta por el doble la suma promedio de destrucción.

Ahora bien, en lo que respecta a aseguramientos:

Tabla 4. Resultados de aseguramientos de 1994–2000

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Enero – junio 2000
Marihuana (toneladas)	529.9	780.2	1,015.8	1,038.5	1,062.1	1,472.0	1,032.9
Goma de opio (kilogramos)	149.2	222.9	196.4	342.8	149.6	801.2	635.3
Heroína (kilogramos)	297.5	203.2	363.5	114.9	120.9	260.2	202.5

Fuente: Zedillo Ponce de León (2000: 73).

Nuestro referencial promedio de amapola y derivados es de 82.2 toneladas anuales, por lo que se considera que en esta administración los resultados fueron satisfactorios, porque los aseguramientos fueron mayores.

En cuanto a la marihuana, nuestro referencial promedio anual es de 11,480 toneladas. Al comparar los resultados, podemos saber que la producción se redujo, ya que los aseguramientos fueron menores al referencial promedio anual, por lo que se deduce que los resultados de la fumigación redujeron los aseguramientos de marihuana como parte de su efectividad.

Resultados de la administración de Vicente Fox Quesada (2000–2006)

Tabla 5. Plantíos erradicados mediante fumigación aérea

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Plantíos de amapola	40,033	34,220	28,093	17,910	18,185	8,552
Plantíos de marihuana	53,034	56,888	53,352	42,618	28,750	8,615
Totales de superficie por ambos	12,437.4	12.137.6	10,875.8	8,289.9	6,824.1	2,358.6

Fuente: PGR (2006: 75). Los resultados incluyen hasta agosto de 2006.

Estos datos, en conjunto, hacen ver que de acuerdo con el promedio anual, los resultados en el área de fumigación sumados (amapola y marihuana) hablan de un mínimo de destrucción anual de 10,240 hectáreas promedio. Esto es entendido como un resultado no satisfactorio en los últimos tres años de administración, que se encuentran muy por debajo de la media de bienestar.

Tabla 6. Aseguramientos de drogas (kilogramos)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Marihuana	30,195.7	402,682.9	94,350.4	65,510.0	107,957.79	509,096.9	49,216
Amapola	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R

Fuente: PGR (2006: 71). S/R = sin reporte de datos.

Se reportan por separado los aseguramientos del área de intercepción:

Tabla 7. Resumen de resultados sobresalientes de intercepción

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Marihuana	68,017	174,804	114,178	277,771	25,888.11	171,897
Amapola	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R

Fuente: PGR (2006: 77).

La media anual de aseguramientos para la amapola y derivados es de 82.2 toneladas anual; la de marihuana, de 11,480 toneladas.

Para la marihuana, en la suma de ambos reportes, los resultados son no satisfactorios. En primer lugar, los datos se reportan en kilogramos, por lo que ni siquiera llegaron al nivel óptimo; en los últimos años se trata de un efecto de la mala actuación de la fumigación, que refleja una relación causa-efecto entre ambas variables: a menos fumigación mayor aseguramiento y viceversa.

Para la amapola, los resultados fueron, de igual forma, no satisfactorios.

Resultados de la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012)

Las labores de erradicación pasaron a ser parte de la SEDENA, y esta presenta una evaluación de su labor comparativamente en cantidades de destrucción:

Tabla 8. Principales resultados de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico

CONCEPTO	1989 a 1994	1995 a 2000	Variación en %
Erradicación marihuana (hectáreas)	97,119.27	168,341.84	73.3%
Amapola (hectáreas)	43,050.97	100,408.33	85.5 %
Aseguramiento de marihuana (toneladas)	940.15	2,955.57	214.4 %

Fuente: Zedillo Ponce de León (2000: 41).

De los resultados presentados, en promedio anual la SEDENA destruyó:

De marihuana: en la administración 1989–1994: 16,186.54 hectáreas.

En la administración 1995–2000: 28,056.97 hectáreas.

De amapola: en la administración 1989–1994: 7,171 hectáreas.

En la administración 1995–2000: 16,734.72 hectáreas.

Por ello, al promedio del comparativo de bienestar el promedio obtenido es satisfactorio.

Con estos datos, existen razones de peso para que el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa decidiera a favor de pasar la erradicación a la SEDENA, ya que los resultados de esta fueron óptimos en la administración de Zedillo, pero veamos el comparativo de lo que pasó durante la administración de Fox:

Tabla 9. Indicadores del combate al narcotráfico

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MH Mil Ha	28.7	30.8	36.6	30.9	30.9	30.2	23.3	18.7	16.7	18.6	13.4	4.3
AM	19.1	19.2	20.0	15.9	21.6	16.9	11.4	13.2	14.8	15.5	16.4	10.2
Aseg. · MH.T	1839	1633	2247	2208	1795	1902	2213	1684	2094	2313	1798	629
Aseg. · AM.	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D

Fuente: Calderón Hinojosa (2012b: 4). MH=marihuana. AM = amapola.

Asimismo, informa los indicadores de erradicación de cultivos ilícitos mediante operaciones aéreas. Los resultados hablan por sí mismos: se dan los datos en cifras totales, sin dividir por el tipo de estupefaciente, como se ve en la siguiente tabla.

Tabla 10. Indicadores de erradicación de cultivos ilícitos mediante operaciones aéreas

Año/totales	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erradicación (hectáreas)	34,489	31,584	30,748	33,332	29,563	14,157

Fuente: Calderón Hinojosa (2012b: 36).

Los resultados expuestos son óptimos en principio, pero no resultan satisfactorios contra los promedios de fumigación. El aumento en los aseguramientos indica objetivamente que son resultado de la mala fumigación ya que estos aumentaron, pero no se reporta ningún aseguramiento de amapola y sus derivados, lo cual no es óptimo.

En una visión global, los resultados no fueron satisfactorios, pero el aumento de los aseguramientos podría hacer parecer a la percepción ciudadana que en realidad se produjo o realizó un buen trabajo, tomando en cuenta las altas cantidades aseguradas,

aunque lo que en realidad sucedió es que no se realizaron buenos trabajos de erradicación y, por ende, los cultivos aumentaron.

Anexo 2

Prevalencia de drogas o adicciones en México, por medio de los resultados de la ENA del INEGI. Periodos 2002, 2008 y 2011

La prevalencia de dependencia al consumo de drogas en el país, de acuerdo con las cifras de la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) 2011, que realiza el comparativo entre las tres últimas encuestas aplicadas, en 2002, 2008 y 2011, es de 0.7 % de la población total, muy similar a la que se registró en 2008. En términos del crecimiento poblacional, se han agregado 100,000 personas como dependientes en este periodo (de 450,000 en 2008 a 550,000 en 2011), y son los hombres los más afectados por el consumo de drogas (1.3%) en comparación con las mujeres (0.2%) (Villatoro *et al.*, 2012).

Respecto al consumo de cualquier droga en el último año, la prevalencia pasó de 1.6% a 1.8%, incremento que no resulta estadísticamente significativo.

Asimismo, el consumo de drogas ilegales es de 1.5%, muy similar al encontrado en 2008.

Con relación a las drogas específicas, la marihuana se mantiene como la de mayor consumo, con una prevalencia de 1.2%, y con respecto a 2008, no se registró un incremento estadísticamente significativo en la población general, pero sí en los hombres.

La siguiente droga de mayor prevalencia es la cocaína, con 0.5%, resultado similar al obtenido en 2008. El consumo en el último año de las demás drogas sigue siendo mínimo, abajo del 0.2% (Villatoro *et al.*, 2012).

Como se puede apreciar, la prevalencia en las adicciones no ha tenido un aumento significativo y sólo ha sido referencial, de acuerdo con el aumento de la totalidad de la población, por lo que 4% de la población total que ha probado alguna droga (como la marihuana o algún derivado de la amapola o el opio) no es en realidad el total de la población adicta.

Gráfica 1. Prevalencia de dependencia

